الرقم الترتيبي: ....

Royaume du Maroc Ministère de l'Enseignement supérieur Et de la recherche scientifique Et l'innovation		**المملكة المغربية** وزارة التعليم العالي والبحث العلمي و الابتكار

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية – المحمدية

مركز الدراسات في الدكتوراه القانونية و السياسية و الاقتصادية و التدبير و المجتمع

مختبر الدراسات السياسية و الحكامة الترابية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية

بعنوان:

مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي:
قراءة في الأدوار على ضوء التشريع والممارسة

إنجاز الطالب:	**إشراف الدكتور**
عثمان الحيمر	سعيد خمري

لجنة المناقشة:

د. أحمد مفيد أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بفاس .... رئيسا و مقررا

د. سعيد خمري أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بالمحمدية ....مشرفا عضوا

د. سمير والقاضي أستاذ التعليم العالي مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بالمحمدية... مقررا و عضوا

د. عمر الشرقاوي أستاذ التعليم العالي مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بالمحمدية ...مقررا و عضوا

د. رشيد لبكر أستاذ التعليم العالي مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بالجديدة..........مقررا و عضوا

السنة الجامعية: 2022-2023

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

إلى شمس وقمر حياتي

أمي ملاكي... بسمة الحياة وسر الوجود في الحياة...أصل كل الوداد ونبع الحنان ورمز العطاء...إلى من أنفقت عمرها لتخيط لي الطريق مستقيما...إلى من كان حنانها بلسما لجراحي ودعائها رداء لنجاحي ورحلاتي... من أعطتني من دمها وروحها وعمرها تصميما ودفعا لغذ أفضل...إلى من لا أرى الأمل إلا من عينيها...إلى بهجت قلبي... من يحبني من دون قيد أو شرط...أمي الغالية.

أبي هبة الله... فخري وإعتزازي طوال عمري...إلى قدوتي وتوأم روحي ورفيق دربي...من كلت أنامله ليقدم لي لحظة السعادة...إلى من حصد الأشواك من طريقي ليمهد لي سبيل العلم...إلى من لا تكفيه أبحر كلمات الشكر والإمتنان والعرفان بالجميل...إلى أعز وأغلى ما أملك...إلى القلب الكبير "الحبيب أبي".

إلى من بهم أكبر وعليهم أعتمد وأكتسب القوة إخوتي وأخواتي اللذين كانوا لي خير الدعم والسند فلهم مني كل الشكر.

إلى أهلي وكل وأقاربي من شاركوني همومي شكرا على المساندة والدعم والتشجيع.

إلى أساتذتي... ورفقاء درب العلم...

إلى كل الإخوان والأخوات الذين جمعني بهم القدر في بأروقة كلية العلوم القانونية والإجتماعية والإقتصادية بالمحمدية، إلى كل من وقف بجانبي سواءا من قريب أو بعيد.

لكم جميعا أهدي جميعا هذا العمل.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا لسبيل العلم وسهل لنا إنجاز هذا العمل المتواضع فله الشكر والثناء على هذه النعمة، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه.

إن إنجاز هذه الأطروحة أوجب والجميل وحسن الشكر لكل من جعل من بعده تعالى عسرا يسر، وفي هذا المقام أتقدم بالشكر والعرفان إلى أستاذي سعيد خمري على قبوله الإشراف على هذا العمل أولا، وثانيا فهو يعود له الفضل في إخراج هذه الأطروحة بالشكل التي هي عليه بحسن تأطيره، وتوجيهه وتقديم الملاحظات، وشكرا له كذلك على حلمه، وتواضعه، وسعة الصدر، وتعاونه الكبير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير إلى الأساتذة الأجلاء أعضاء اللجنة على تفضلهم بالمشاركة في مناقشة هذا البحث، كذلك أتقدم بالشكر لكافة طاقم أساتذة كلية العلوم القانونية والإجتماعية والإقتصادية بالمحمدية، وأخص بالذكر أساتذة شعبة القانون العام والعلوم السياسية الذين كان لهم الفضل أيضا في بلوغ هذا المستوى من العلم، كذلك أتوجه بالشكر إلى الطاقم الإداري للكلية على حسن تعاونه وتذليل الصعوبات أمام الباحث طيلة مدة التكوين بسلك الدكتوراه.

قائمة المختصرات.

أولا: باللغة العربية.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

A.A.N: Annuaire d'Afrique du Nord.

AJDA: Actualité Juridique Droit Administrati

l'ENAP: L'Ecole Nationale de l'Administration public.

LGDJ: La Librairie générale de droit et de jurisprudence.

LUB: L'Université libre de Bruxelles.

N : Numéro.

Op-Cit : ouvrage précédemment cité.

P :page .

P P:de la page à la page.

P.U.F: Presses universitaires de France.

RDP: Revu du droit public et de la science politique en France et a l'étranger.

Remald: Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.

R.J.P.I.C:Revue juridique et politique, indépendance et coopération.

Vol: Volume.

مقدمة:

لعب الفكر السياسي دورا مهما في نشأة الدولة وتطورها، وذلك عن طريق تكوين وتطوير الهياكل والقواعد والأعراف التى تقوم عليها كل دولة، مما سمح للنظام السياسي يؤدى أدواره الأساسية لنهضة شعوبه بكل مرونة، ولترشيد هذه المقدرة بشكل يضمن الإتفاق العام بينه وبين المجتمع برزت مقاربة جديدة في إدارة شؤون الدولة إنصبت على تطوير البنى المؤسساتية وترتيبها (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، وعقلنة علاقاتها على أساس التوازن والتعاون، بشكل يمكنها من أداء وظيفتها بفاعلية تنعكس على تمتين العقد الإجتماعي، ويجعل من المشروعية مكسباً مؤسساتياً لتوفير أرضية ترقى بمستويات التنمية المجتمعية.

على ضوء هذا التوجه برزت إلى الواجهة السلطة التنفيذية كأحد أهم البنى للأنظمة السياسية المعاصرة، وكسلطة تتأسس عليها فلسفة تدبير الحياة العامة للدول، فهي تجسد مبدأ العقل بين السلطات، ويعد وجودها مسألة ثابتة لأي نظام سياسي، ودراستها تكتسي صبغة خاصة ومتميزة في الدراسات السياسية الحديثة (**1**)، لاسيما بعد تعاظم أدوارها وتجاوز صلاحياتها في العقود الأخيرة لتلك التي عددها الفيلسوف الفرنسي مونتيسكيو، حيث لم تعد مهامها تقتصر على تنفيذ القانون حسب ما تصوغه السلطة التشريعية وتفسره السلطة القضائية، وإنما صار لها أيضا وظيفة رسم السياسات العامة وتحديدها، ودورا فاعلا وفريدا في مجال التشريع، ووظائف تنفيذية أخرى في مناحي مختلفة، وهي عادة ما تعتبر القائد الطبيعي للدولة، مجسدة صورة الدولة قوميا وعالميا (**2**).

وينسحب مدلول السلطة التنفيذية على الهيئة أو المؤسسة التي يخولها الدستور ممارسة الوظائف التنفيذية، وهي تتألف من رئيس الدولة ومن طاقم يتكون من مجموعة من الوزراء ومساعديهم، يشكلون من خلال إجتماعهم بما يعرف بالحكومة، وهذا المعنى شائع ويتردد كثيرا بسبب الإتصال اليومي والمتكرر لهذه السلطة بأفراد الشعب، ويتردد إستعماله أيضا من قبل المواطن (**3**).

---

1 - محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط 2011، ص: 14

2- ماركوس بوكنفورديه: (تصميم السلطة التنفيذية)- دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديموقراطية والإنتخابات، 2011، ص: 18

Voir Aussi: Olivier DUHAMEL: (Histoire Constitutionnelle de la France), Seuil, Paris, 1995, p: 120.

3- عبد الله بوقفة: (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد- دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية – الدول والحكومات)، دار الهدى، الطبعة الأولى، عين مليلة، الجزائر 2010، ص ص: 35-33، أنظر أيضا: نعمان أحمد الخطيب: (الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري)، دار الثقافة، الطبعة السابعة، عمان الأردن 2011، ص ص: 196-195

من جهة ثانية، يعد تصميم السلطة التنفيذية في معرض بناء الدستور أمرا مفصليا فلا يمكن الحديث عن سلطة تنفيذية قبل تحديد شكل الدولة وشكل النظام السياسي، لسبب وحيد مؤداه أن الخيارات المتاحة في وضع القواعد المنظمة للسلطة التنفيذية عند كتابة دستور جديد أو تعديل دستور قائم، تفترض تحديد العلاقة بينها وبين باقي السلط الدستورية الأخرى (السلطة التشريعية والسلطة القضائية) بما يحفظ توازنها، الأمر الذي يدفع بالقائمين على وضع الدستور ومناقشته بدراسة خيارات تصميم السلطة التنفيذية بحسب نوع النظام السياسي.

وفقا لذلك، تتعدد طرق التصميم القانوني للسلطة التنفيذية حسب شكل الدولة وشكل النظام السياسي، ففي النظام البرلماني تقوم السلطة التنفيذية على وجود شخصين هما رئيس الدولة سواءا كان ملكا أو رئيس جمهورية، ورئيس الحكومة، ويكرس هذا الوضع توزيعا شكليا للصلاحيات التنفيذية، حيث يعد رئيس الحكومة صاحب الإختصاص العام لهذا الميدان، بالمقابل يختص رئيس الدولة بأمور شكلية وفخرية، ويقوم هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يسمح من وجود حالة من التوازن والتعاون بينهما، بحيث تنبثق الحكومة عن الهيئة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب، وتكون مسؤولة أمامها بالتضامن أو فرادى، ومن تم تتبع هرميا إليها والعكس صحيح، إذ يمكن للحكومة حل الهيئة التشريعية المنتخبة مباشرة عن طريق رئيس الدولة، وهذا ما يقود للقول أن النظام البرلماني يقوم على الإرتباط العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بناء على عدم الإستقلالية المزدوجة (**1**).

ويختلف وضع السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي عما عليه في النظام البرلماني، لأخذه بمبدأ الأحادية شكلا ومضمونا، أي أن رئيس الدولة يجمع في ذات الوقت بين صفة رئيس دولة وصفة رئيس حكومة، ويقوم هذا النظام على أساس الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ترجيح كفة الثانية التي تتركز بيد رئيس الدولة المنتخب من الشعب، والذي يتمتع بسيطرة واضحة على مجلس الوزراء، إذ لا يشكل فيها الوزراء سوى مجرد مساعدين لرئيس الدولة يسميهم ويقيلهم متى شاء (**2**).

أما بالنسبة للنظام الشبه الرئاسي فتتأسس السلطة التنفيذية على المشاركة بين مؤسستين تنالان الشرعية بصورتين متمايزتين دستوريا (رئيس دولة يتنخب مباشرة من طرف الشعب، ورئيس حكومة يختار مباشرة

1- عبد الله بوقفة: (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد- دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية – الدول والحكومات)، المرجع السابق، ص: 41 ، أنظر أيضا: فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي- دراسة قانونية مقارنة-)، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه (86)، الطبعة الأولى، بيروت، غشت 2010، ص: 8

2- Maurice Duverger: (Institution politiques et Droit cnstitutionnel), Paris presses universitaires de France, 1970, P: 320.

بدعم من الأغلبية البرلمانية)، وهو يأخذ من النظام الرئاسي ميزة إنتخاب رئيس الدولة من الشعب، بينما يأخذ من النظام البرلماني ميزة مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان (**1**).

فيما تتخذ السلطة التنفيذية بنظام الجمعية النيابية شكل حكومة نيابية من خلال الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أمر يصبح معه البرلمان أعلى سلطة تنفيذية في البلاد، حيث يعمد بتشكيل لجنة مشكلة من بين أعضائه للقيام بالوظيفة التنفيذية تحت إشراف وتوجيه منه، فتكون بذلك السلطة التنفيذية تابعة ومنبثقة عن السلطة التشريعية (**2**). وعلى خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التعاون والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل بين السلطتين، يتطلب نظام عمل حكومة الجمعية الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا تكون هناك إختصاصات محددة لكل منهما بقدر ما هناك خضوع وتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

وبقطع النظر عن تباين أشكال السلطة التنفيذية وتركيبتها في الأنظمة السالفة الذكر، يبدو أن نقطة الإلتقاء الأساسية بينها تتمثل في كونها نتاج طبيعي لنوع الثقافة السياسية السائدة في المجتمع، وطبيعة النظام والإطار الاقتصادي والاجتماعي للنظام السياسي. ويشير مفهوم الثقافة السياسية هنا في نظر "لوشيان باي" "المجموع المواقف والتوجهات والأفكار والمعتقدات والمشاعر التي تعطي نظاماً ومعنى للعملية السياسية، وتقدم القواعد المستقرة التي تحكم تصرفات الأفراد داخل النظام السياسي، حيث ترتبط دراستها في كثير من الحالات بدرجة التوجه السياسي وتأثيره في إمكانية التحول أو إستمرار النظام السياسي وإستقراريته" (**3**).

بهذا المعنى تنصب الثقافة السياسية في رأي "باي" "على المثل والمعايير السياسية التي يلتزم بها أعضاء المجتمع السياسي".

أما "سيدني فيربا" فيذهب إلى تعريف الثقافة السياسية بأنها:"المعتقدات الواقعية والرموز التعبيرية والقيم التي تحدد نوعية السلوك السياسي لأعضاء المجتمع حكاماً ومحكومين" (**4**).

1- Maurice Duverger: (Droit constitutionnel et systéme Politiques), thémis, Sciences Politique, 18 éme édition, entiérement, refondu, Paris presses universitaires de France (PUF), 1976, P: 123

2- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغربر العربي- دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 8

3- عبد الغفار رشاد محمد: (التقليدية والحداثة في الخبرة السياسية اليابانية)، أطروحة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، السنة الجامعية 1981، ص ص: 67-66

4- نفس المرجع، ص: 47

بحسب هذا التصور، لا يتحقق بناء المؤسسات السياسية من فراغ وإنما يتحقق داخل بيئة معينة لها مواصفات وسمات، وتاريخ وجغرافيا، وبشر ولغة، ودين، وثقافة، وأيديولوجية محددة تؤثر عليها وتتأثر بها، فالمؤسسات ليست مجرد قواعد وإجراءات صارمة، وإنما تتأثر بالمحيط الثقافي لأنها تتفاعل مع البشر، وهم إما أن يكونوا شاغلي أدوار هذه المؤسسات، أو متلقون لمخرجاتها (1). لذلك تتجه المؤسسات قبل كل شيء إلى الأفراد، فنشاطها هو ثمرة الجهد الإنساني وأهدافها المعلنة هي خدمة الإنسان بالدرجة الأولى (2)، وهي بذلك تمارس شكلاً من أشكال التأثير على السلوك الوظيفي لهؤلاء، لتنظيم عملهم تنظيماً عقلانياً وتوجيه نشاطهم التطبيقي نحو إخضاع البيئة لمصالحهم وتحويل علاقاتهم الإجتماعية بإستمرار، لكي تتلائم مع أحوال الواقع الاجتماعي لحياتهم.

إن الإنشاء الدستوري للعلاقات المؤسسية سواء داخل السلطة التنفيذية، أو داخل السلط الأخرى لأي نظام في العالم يتأسس على الثقافة السياسية التي تشكل الإطار العام لنشاط المؤسسات السياسية للدولة، هذا دون الإغفال أن لكل مجتمع ظروف داخلية تدعوه إلى التحديث وتحثه عليه، وظروف خارجية تضغط وتدعوه لذلك أيضاً، والمعتقدات السياسية الأساسية يمكن أن تكون باعثاً على حث الفاعلين في نظام سياسي معين على رفض التغيير بإسم المعتقدات التقليدية، أو يمكن أن تؤدي إلى تعديلات أساسية في المؤسسات الجديدة بما يلائم الثقافة التقليدية، والأمثلة التاريخية كثيرة عن الدول التي إستطاعت أنظمة معتقداتها التقليدية التحكم في أشكال التغيير في مؤسساتها السياسية (3).

هذا التوجه نجده حاضرا بقوة في الدسترة المغربية على مر تاريخها، حيث إعتمد المشرع الدستوري في تصميمه للسلطة التنفيذية على مجموعة من الأعراف والتقاليد التي تتأسس على الحكم الإسلامي، والتي جعلت من الملك يتصدرها ويعتبر سيدها الأول، فالبرغم من إقراره لثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني بوجود كل من الملك والوزير الأول سابقا داخل مجال التنفيذ، لم يعكس هذا البناء سوى القيم المؤسسة لمحورية المؤسسة الملكية في النسيج التاريخي والسياسي والاجتماعي المغربي، فكان بالنتيجة تركيز السلطة التنفيذية بيد الملك ووضع الوزير الأول موضع تبعية له على كافة المستويات.

1- Samuel Phillips Huntington: (Political Development and Political Decay: Political Modernization), Claud E. Welch. California, Wadsworth, 1967, p: 36

2- عبد الغفار رشاد محمد: (التقليدية والحداثة في الخبرة السياسية اليابانية)، المرجع السابق، ص: 33

3-Ralph. J.D Braibanti :(Political and Administrative Development), Durham, North Carolina, Duke University Press1969, p: 353.

غير أنه كان للسياقات الإقليمية فيما ما بات يعرف "بثورات الربيع العربي"، صدى في إقدام المؤسسة الملكية على فتح أجندة إصلاحية جديدة أبرزها إصلاحات دستورية همت بنية السلطة بالمغرب، وذلك بمشاركة فعلية لمختلف القوى السياسية والمدنية تكللت بإصدار دستور جديد سنة **2011**، الذي جاء بجملة من المتغيرات المتقدمة مقارنة بالدساتير السابقة صبت في إتجاه تقوية الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي، في مقدمتها إقرار هيكلة جديدة للسلطة التنفيذية عرفت معها الوزارة الأولى تغييرا جوهريا.

يهم الإشارة بهذا الخصوص، أنه على ضوء الواقع الدستوري الجديد وما أثاره من قراءات و تحليلات متباينة بشأن تجديد هيكلة السلطة التنفيذية، إلى أن هذا البحث سيتركز بالأساس على محاولة الإجابة عن الأسئلة الفقهية والنظرية التي يطرحها موضوع وضعية مؤسسة رئيس الحكومة (الوزير الأول سابقا) كأحد قطبي السلطة التنفيذية داخل النظام الدستوري المغربي، وتعميق البحث بهذا الشأن، وتبيان ملامحها الجوهرية وفق رؤية تحليلية تحدد طبيعة التطور الذي طرأ عليها ودوافعه، بداية من لحظة ظهورها في تجارب الحكم الأولى للدولة المغربية، أيا كانت التسمية أو الوصف الذي حملته حينها، لغاية شكلها القانوني الحالي، ورصد واقعها على مستوى ما تفرزه الممارسة العملية قصد إبراز مكامن التباعد والتقارب بينهما، وتوضيح أسباب ذلك.

الدراسات السابقة:

لم يكن تطرق الدراسات السابقة لموضوع مؤسسة رئيس الحكومة بالشكل الذي يعكس أهمية هذه المؤسسة، والملفت للإنتباه أن حقل الكتابات الدستورية والسياسية بالمغرب لم يعرف إنتاج دراسات خاصة حول المؤسسة موضوع الدراسة، فعلى الرغم من الرصيد المهم من الكتابة والإهتمام الذي حظي به النظام الدستوري المغربي في مراحل مختلفة، لم تنل فيه مؤسسة رئيس الحكومة إلا جزء يسير من الدراسة والتحليل، بل إن معظم الدراسات جاءت مركزية مقتصرة على الجانب الدستوري المنظم لمؤسسة رئيس الحكومة دون التطرق لطبيعة الممارسة السياسية وما يطبع هذا الجانب من سياقات ثقافية وسياسية، هذا إلى جانب أنها تعود لفترة ما قبل دستور **2011** إلى ما جعلها بحاجة للتحديث والتطوير لمواكبة التغيرات الحاصلة.

لكن هذا لا يمنع من الإشارة في هذا المقام إلى بعض الكتابات المرجعية بهذا الخصوص رغم ندرتها، والتي شكلت أداة مساعدة للباحث في التأصيل التاريخي والتحليل القانوني لمؤسسة رئيس الحكومة، من بينها: **(كتاب**

البيان المطرب لنظام الحكومة بالمغرب) (**1**)، والذي يستغرق فيه "عبد الحميد بن أبي زيان بنشنهو ترجمان مدني "، وصف نظم البلاد المغربية وترتيباتها الحكومية وإستقصاء دورها السياسي والاجتماعي والثقافي.

وكتاب (**دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب مع نصوص الدساتير والظهائر وتأليف الحكومات وتعيين أو إعفاء الوزراء)** (**2**)، "لصاحبه عبد السلام البكاري"، يقدم فيه دراسة توثيقية للحياة السياسية لمؤسسة الحكومة بالمغرب، فيقدم جرداً للحكومات المتعاقبة بالمغرب منذ سنة **1955** إلى حدود سنة **2001**، مع إثبات ظهائر تعيينها، وأسماء أعضائها، والشخصيات التي تعاقبت على منصب رئاسة الحكومة أو منصب الوزير الأوّل، منذ تأسيس أوّل حكومة سنة **1955** برئاسة امبارك البكاي وصولاً إلى الحكومة عبد الرحمان اليوسفي والتي تشكلت عقب انتخابات **1997**.

ويبقى من المؤلفات المهمة في هذا الجانب: كتاب بعنوان: (**التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)** (**3**)، "للأستاذ محمد الرضواني"، والذي تطرق إلى التغيرات التي عرفتها السلطة التنفيذية على مستوى الشكل والممارسة وسياقاتها العامة خلال هذه الفترة من التاريخ السياسي والدستوري المغربي إعتمادا على مجموعة من الأطر النظرية للتنمية السياسية، خصوصا المركزة على السلطة التنفيذية، سعيا إلى تبيان مدى تطابق الممارسة السياسية في المغرب مع مبادئ التنمية السياسية.

ولا يقل كتاب: (**le gouvernement marocaine à l'aube du 20 Siécle**) (**4**) أهمية عن سابقيه، حيث يقدم صاحبه "محمد لحبابي" صورة ولو جزئية عن الدور الجوهري لمؤسسة الحكومة بالحياة العامة بالمغرب سياسيا واجتماعياً، عبر تسليط الضوء على ظروف تطورها العامة والخاصة خلال القرن العشرين، والتي ارتبطت في شكلها ومضمونها بحسب المؤلف برأسمال وحيد يتمثل في الرموز الإسلامية للنظام المغربي (إمارة المؤمنين) أكثر منه بالتأثيرات القانونية والسياسية.

1- عبد الحميد بن أبي زيان بنشنهو ترجمان مدني: (البيان المطرب لنظام الحكومة بالمغرب)، مطبعة الوطنية، الطبعة الثانية، الرباط 1951.

2- عبد السلام البكاري: (دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب مع نصوص الدساتير والظهائر وتأليف الحكومات وتعيين أو إعفاء الوزراء)، دار إدكل للطباعة والنشر الطبعة الأولى، الرباط 2002.

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق.

4- Mohammed LHBABI: (le gouvernement marocaine à l'aube du 20 Siécle), édition maghrebines, casablanca, 1975.

وحتى بعد إقرار دستور **2011** ظلت مؤسسة رئيس الحكومة مغيبة في حقل الكتابات الدستورية، بحيث لم تكن بذلك الزخم الذي يعكس قيمة الحدث وسياقاته، وقيمة التغييرات التي طالت المؤسسة موضع الدراسة نفسها بإستثناء قلة من الكتابات، منها: **(مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي لسنة 2011)** (**1**) "للباحث أمين السعيد"، الذي يركز فيه على المقاربة الدستورية القانونية لعرض الشكل الجديد لمؤسسة رئيس الحكومة وإبراز منسوب التحول الذي مسها، سواء على المستوى العضوي أو المستوى الوظيفي، أو على مستوى العلاقة فيما بينها وباقي السلط، مع الإرتكاز إلى عنصر المقارنة بسبب ضرورة الرجوع إلى التجارب السابقة والدولية وإستقراءها بغية تكوين صورة واضحة عن طبيعة ودرجة التطور الذي عرفته.

وفي الجانب التوثيقي أيضا يذكر كتاب: **(الصدرالأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)** (**2**)، " لمصطفى العراقي"، الذي يقدم سيرة موجزة ومركزة لجميع الشخصيات التي تعاقبت على منصب رئاسة الحكومة في المغرب المعاصر، بداية من امبارك لهبيل البكاي لغاية عبد الإله بن كيران الذي شغل المنصب بعد إقرار دستور **2011**.

بدوره يعتبر كتاب:**(3)** **(du Ggrand Vizir Au Chef du Gouvernement**)، من الإجتهادات المهمة والذي ينطلق فيه صاحبه "محمد نبيه" في دراسته لمؤسسة رئيس الحكومة من الأسس التاريخية السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والدينية للسلطة بالمغرب التي يعتبر بموجبها الملك المصدر الوحيد لكل السلطات والصلاحيات، ومازالت تنهل من التجارب التاريخية للحكم الإسلامي الذي كان يتمحور حول الإرادة السلطانية التي لا يحدها أو تقيدها أية مؤسسة أخرى.

وإرتبط هذا الأمر بمعالجة الباحث مدى مساهمة الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز **2011** في تكريس تعديل حقيقي بالنظام الدستوري المغربي بالقدر الكافي الذي يمكنه من تجاوز مرحلة التقليدانية، بشكل يجعله مستعدا

1- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي لسنة 2011) منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي الإصدار الرابع، 2014.

2- مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، منشورات جريدة الإتحاد الإشتراكي، بدون طبعة، الدار البيضاء 2012.

3-Mohammed Nabih: (du Ggrand Vizir Au Chef du Gouvernement), édition Konrad- Adenauer – Stiftung e. V, Bureau du Maroc, 2017.

لتبني نظام حكم يجعل من المؤسسة موضع الدراسة من أهم مرتكزاته، من خلال رصد مفاصل التغيير الذي عرفته سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي.

كما إستعانت الدراسة بمجموعة من الدراسات الجامعية التي ساعدت الباحث على الإحاطة بالموضوع، والخروج بتصور ودراسة موضوعية تعالج مكانة مؤسسة رئيس الحكومة من جوانب متعددة، منها:

- **أطروحة دكتوراه بعنوان: (مؤسسة الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي) (1):** " لمحمد أشركي"، وهي من أوائل الدراسات التي تناولت مسألة وضية الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي، بإعتماد مقاربة قانونية لدراسة الجوانب المتعلقة بها، سواء فيما ما يتعلق بمكانتها وحجم الصلاحيات التي تمارسها، وما يقابلها من مسؤولية، ومدى تمتعها بالإستقلالية في صنع القرارات، وتوضيح بعض الإشكاليات التي أثيرت أثناء وخلال تطبيق الدستور.

- **أطروحة دكتوراه بعنوان: (الوزراء في النظام السياسي المغربي: من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)،** (**2**) "لأمينة المسعودي": ترصد من خلالها البناء القانوني للجهاز الحكومي وإبراز الأسس المرجعية المتحكمة فيه، عبر مناقشة طبيعة النخبة الوزارية (الأصول الاجتماعية، والمؤهلات العلمية)، ومدى مساهمتها في ممارسة السلطة التنفيذية، والتطورات التي عرفتها التجربة المغربية في هذا المجال وأبعادها.

- **أطروحة دكتوراه بعنوان: (3) (l'institutien de premier minister au maroc)** ، "لسمير ليزيدي"، وهي عبارة عن بحث يعالج فيه الباحث الأسس القانونية التي تقوم عليها مؤسسة الوزير الأول بالنظام السياسي المغربي، حيث تتعرض الدراسة للنصوص الدستورية التي قننت صلاحيات عمله وحجم ودوره التنفيذي في بلورة السياسات العمومية.

1- أشكري محمد: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1984.

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي: من حكومة 1955إلى حكومة 1985)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية: 1998- 1999.

3- Samir lyazidi : (l'institutien de premier minister au maroc), thése de doctorat en droit public, faculté de droit, agdal, rabat, 2003-2004.

وفي هذا الجانب يرى الباحث أن مجموع الإصلاحات التي أضفت على هذه المؤسسة تبقى مجرد توظيف مظهري لخدمة الثابث المتمثل في التبعية للملك.

أهمية البحث:

تكمن أهمية الموضوع بإعتباره من القضايا التقليدية التي شغلت النقاش الفقهي حول أثر الدسترة بالمغرب على قيمة ومكانة مؤسسة رئيس الحكومة، وانعكاس ذلك على مستوى الإنماء السياسي المغربي لا سيما بعد التحولات السياسية لما بعد سنة**2011**.

فبالرغم من أهمية التراكم العلمي الذي خلفته الدراسات السابقة في موضوع البحث، والتي شكلت إطارا تأسيسيًّا للكتابة الدستورية في هذا المجال، إلا أنها تبقى محكومة بالوثائق الدستورية لما قبل **2011**، ثم إن أهمية الموضوع العلمية وقابليته للمزيد من البحث والتحليل على ضوء المستجدات الدستورية (لا زال مجال البحث فيها خصبا)، جعل من هذا البحث أكثر أخذا بالطابع العملي وأكثر جوهرية. فهذا الأخير وإن كان يتقاطع مع البحوث السابقة في الإستئناس بالمقاربة الوصفية النظرية والتركيز على المدرسة التقليدية النصية المعتمدة على المقترب القانوني في عرض فصول الدستور المنظمة لمؤسسة رئيس الحكومة، إلا أنه سعى إستكمالا للدراسات السابقة وإغناء للحقل المعرفي لتقديم مقاربة إضافية، بحكم أن المقاربة النظرية تبقى في حاجة إلى مقاربة أو مقاربات أخرى تتكامل معها، كما هو الشأن بالنسبة للمقاربة التحليلية التي تنفتح على حقول معرفية أخرى كحقل علم الإجتماع السياسي لترصد الممارسة وتطرح إشكالية تزاوج بينها وبين المقاربة النظرية.

لذلك، يجتهد البحث هنا إلى جانب دراسة التطورات والمتغيرات الدستورية لمؤسسة رئيس الحكومة، ملامسة أثر النص الدستوري على الجانب السياسي لمؤسسة رئيس الحكومة وما ينتجه من تفاعلات، وما يعتريه من نقائص ويطبعه من إيجابيات، بغرض الكشف على أهمية هذه المؤسسة الفعلية والعملية ودرجة تأثيرها بالنظام السياسي بالمغرب في ظل التغييرات الحاصلة، التي أصبحت بموجبها المؤسسة موضع الدراسة أكثر شرعية من حيث إنبثاقها من صناديق الإقتراع، وأكثر وزنا من حيث بناء صلاحيتها ومهامها كقائد للسلطة التنفيذية، وذلك إنطلاقا من تفكيك حصيلة الممارسة الدستورية لأول رئيس للحكومة في ظل دستور **2011** (رئيس الحكومة عبد الإله بن كيران **2011-2016**)، وإستخلاص القيود النصية والواقعية التي تحد من هذه الممارسة.

دواعي إختيار الموضوع:

تعود أسباب إختيار الموضوع إلى أسباب ذاتية وموضوعية:

الأسباب الذاتية: الرغبة الشخصية في إغناء حقل الكتابات الدستورية والسياسية بالمغرب.

الأسباب الموضوعية: لم يكن إختيار موضوع (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي) من قبيل التكرار، بحكم أنه سبق وأن حظي بالدراسة والبحث سنوات التسعينات لا سيما على مستوى الدراسات العلمية في الجامعة المغربية رغم قلتها (الماجستير والدكتوراه)، بل من باب المساهمة في تطوير النقاش العلمي حول مؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب وإستكمال البحث بهذا الشأن، وجعله منفتحا وقابلا للتناول من جوانب أخرى، عطفا على التطورات التي عرفها النظام الدستوري والسياسي المغربي بشكل عام، والمؤسسة موضع الدراسة بشكل خاص.

الإشكالية المركزية:

تنطلق إشكالية البحث من فكرة أساسية تتمثل في كون أن التعديلات الدستورية التي عرفها المغرب بملابساتها التاريخية والسياسية وما أنتجته من آثار على وضعية مؤسسة رئيس الحكومة، شكلت أهم المحاور لعملية توطيد المسار الديموقراطي المغربي وإستكمال بناء مؤسسات الدولة، إنسجاما مع التحولات التي عرفها المغرب، لكن هذا لايمنع من القول أن الملكية التنفيذية التقليدية ظلت تمثل أساس التعاقد الدستوري الذي يجب أن يربط بين الحاكم والمحكومين وكيفية ممارسة السلطة، استنادًا لمبررات دينية وتاريخية، بإعتبار أن الملك في المغرب ليس قائدًا سياسيًّا فحسب بل هو أمير المؤمنين، يمارس سلطة معنوية لا تقف عند حدود سلطة معينة، وهو أمر جاء متصلا إتصالا شاملا فيما خوله الدستور من سلطات وصلاحيات جعلت منه المؤسسة الأسمى تأتي علي رأس المؤسسات الأخرى، ومن هذه السلطات التي إمتلكها الملك السلطة التنفيذية التي ظل يشرف عليها ويمسك بزمامها، بحيث أن أي حديث هنا عن أن الوزير الأول بالدساتير الخمس الأولى هو شريك للملك في السلطة التنفيذية هو حديث غير واقعي بأحكام الدستور نفسه، حيث اعتبر هذا الأخير مساعدا للملك لا تتجاوز صلاحياته التنفيذية طابعها الشكلي المتمثل في تنفيذ تعليمات وأوامر صاحب السلطة التنفيذية الفعلي.

في ظل هذا الوضع شكل الإصلاح الدستوري لسنة**2011** في سياق الربيع العربي أساسا مهما لبناء تحول حاسم لبنية السلطة التنفيذية، وتعزيز مكانة مؤسسة الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا) وتكريس ممارسات النظم الديمقراطية، على ضوء المستجدات التي طبعت بنائه.

لقد شكلت التعديلات التي عرفها النظام الدستوري المغربي في كل فترة والآثار التي رتبتها على مكانة مؤسسة رئيس الحكومة مادة علمية لعدة دراسات، وقد زاد الإهتمام بهذا الأمر بعد إقرار دستور سنة**2011** الذي شكلت فيه وضعية مؤسسة رئيس الحكومة أهم مخرجاته، حيث عاد من جديد النقاش عن مدى تطورها، وشرعيتها، وأدوارها، ومدى فاعليتها، ومخرجاتها المختلفة.

بدوره بمقاربته لهذا الموضوع يشرع لهذا البحث طرح التساؤل التالي: كيف تمثل النظام الدستوري المغربي مؤسسة رئيس الحكومة وسعى لتطويرها وتعزيز سلطاتها وأدوارها؟

الإشكالات الفرعية:

تتفرع عن الإشكالية المركزية للبحث مجموعة من التساؤلات الفرعية، وتتمثل فيما يلي:

- هل يعتبر تعضيد الوثيقة الدستورية لسنة **2011** لموقع رئيس الحكومة تحديث للمسار الديموقراطي المغربي؟ وهل أرست في ذلك قواعد البرلمانية المتعارف عليها؟ أم أنها كرست خصوصية النظام السياسي المغربي؟
- ماهي مظاهر التغيير التي طالت مؤسسة رئيس الحكومة؟ وما مدى فعاليتها؟
- هل ساهم الشكل الجديد لرئيس الحكومة في إضفاء دينامية جديدة على السلطة التنفيذية تؤسس لتكامل الأدوار مع المؤسسة الملكية بشكل يتجاوز ميكانيزمات إشتغالها في السابق؟ أم أنها ظلت ثابتة؟
- ما حقيقة الممارسة الواقعية لرئيس للحكومة للأدوار المرسومة له؟ وهل هي متوافقة مع نص دستور **2011** بشكل يظهر مدى التقدم الحاصل مقارنة بالدساتير السابقة؟
- هل يمكن لمؤسسة رئيس الحكومة في سياق وضعها الدستوري الجديد أن تكون المعبر الحقيقي عن الإرادة العامة في رسم السياسة العامة للدولة؟ وما دور الملك في ذلك بصفته رئيس الدولة؟
- ما طبيعة علاقة رئيس الحكومة بالسلطات الدستورية الأخرى على ضوء الرسم الدستوري الجديد؟

وما نظام مسؤوليته السياسية في ممارسته لمهامه؟

فرضيات البحث:

من خلال الإشكالية المركزية المطروحة والأسئلة الفرعية التي رافقتها يطرح هذا البحث فرضيتين مركزيتين متداخلتين:

الفرضية الأولى: كان لأحداث ما عرف "بالربيع العربي" تأثير مهم على مجموعة من القيم المؤسسة للنظام الدستوري والسياسي المغربي، تمثلت بالأساس في ظهور حركات إحتجاجية شعبية تطالب بإصلاحات متعددة الأوجه، غير أن الجديد في هذا السياق هو تجاوز الإحتجاجات منطق الإحتجاج التقليدي. فإلى جانب المطالبة بتحسين جودة الحياة المجتمعية والاقتصادية برزت بشكل ملموس مطالب سياسية جاء على رأسها إقرار دستور يؤسس لتعاقد جديد لتدبير الشأن السياسي المغربي، ويساهم في تحسين وتحديث مختلف المؤسسات الدستورية في مقدمتها رئاسة الحكومة.

كان لهذه المدخلات دور مهم في قيام النظام السياسي المغربي بخطوات إستباقية لإستيعاب هذه التوترات عبر إقرار دستور جديد سنة **2011**، أخذت أبرز مخرجاته بعدا إصلاحيا لمؤسسة رئيس الحكومة بتعزيز مكانتها ووظائفها بشكل يجعلها قادرة على إستيعاب هذه التطورات والتكيُّف مع البيئة الجديدة للنسق السياسي المغربي.

الفرضية الثانية: إذا كان دستور **2011** يشكل تحولا مهما بخصوص مكانة والصلاحيات الممنوحة لرئيس الحكومة قياسا بالدساتير السابقة، فإن ذلك لا يستدعي الإستعجال بالحديث عن تطور لمؤسسة رئيس الحكومة دون ممارسة، بحكم أن الدستور والممارسة الدستورية هما أمران متلازمان، ثم إن التجارب السابقة أثبتت أن نمط وآليات إشتغال هذه المؤسسة ظل ثابتا بشكل نمطي ومكرر لا يعكس رئاسة فعلية للحكومة، لذلك لا مصداقية للنص دون تفعيل حقيقي له في واقع الممارسة، ولا شرعية لأي ممارسة دون سند لها في أحكام الدستور، أي أن التوافق بين النص والممارسة هو الكفيل بإعطاء معنى لهذه المؤسسة في النسق السياسي المغربي، والوقوف على مدى مساهمتها كأحد الآليات المهمة في تعزيز الطابع البرلماني لنظام الحكم بالمغرب.

منهجية البحث:

للتحقق من صحة الفرضيات المطروحة والإجابة عن التساؤلات المطروحة سلفا يتطلب الأمر إعتماد مقاربة

منهجية متكاملة، بحكم أن المنهجية هي العلم الذي يبحث في الطرق التي يستخدمها الباحثون لدراسة ظاهرة، أومشكلة معينة تكون موضوع بحثه عبر تنظيم أفكاره وتحليلها وعرضها للوصول إلى الحقيقة (**1**)، وعلى إعتبار أن الفصل بين المناهج العلمية غير ممكن في البحث العلمي، لأن جميع المناهج خطوات مختلفة في منهج واحد، إعتمدت هذه الدراسة على المناهج التالية:

المنهج النسقي: يأتي توظيف هذا المنهج لرصد التفاعلات الدينامية لمؤسسة رئيس الحكومة وما تمثله لدى النظام السياسي المغربي وتحليلها وتفسيرها، فإذا كان رسم الأخير لهذه المؤسسة هو يجري بشكل واعي ومقصود حسب ما تمليه بيئتيه الداخلية والخارجية، فإن محرك الإتجاه الرئيسي بهذا الخصوص هو التعرف على مدخلات النظام السياسي التي تدخلت في تشكيل هذه المؤسسة من جهة، ثم من جهة ثانية النظر لما أنتجه من مخرجات بخصوص ذلك، أي النظر للشكل الدستوري الجديد لمؤسسة رئيس الحكومة، ومعاينة مدى تأثيرها في الحياة السياسية والسلوك السياسي بصورة عامة، وعلى النظام السياسي القائم بصورة خاصة، وإستشراف مستقبلها، وإلى أين يريد النظام الدستوري المغربي أن يصل بها مقارنة مع غيره من الأنظمة الأخرى، لذلك كان لا بد من دعم هذا المنهج بالمنهج المقارن.

المنهج المقارن: إقتضت معرفة التطور والنضج الذي بلغته مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور الحالي المقارنة بينه والمحطات الدستورية السابقة.

وحيث تكون المقارنة مع الذات تكون المقارنة مع الأخر إقتضت الضرورة إستحضار تجارب أنظمة دستورية أوروبية، وعربية، وإفريقية كأرضية مساعدة لتطوير النقاش حول مخرجات دستور **2011** بخصوص وضعية مؤسسة رئيس الحكومة، وتحليلها ونقدها كلما دعت الضرورة لذلك، وتبيان أوجه التشابه والإختلاف التي يمكن أن يميزها عن نظيراتها في تلك النظم، حيث تتخذ أشكالا مختلفة.

يتكامل في تغطية هذا البحث المقترب الإحصائي للوصول إلى الغايات والأهداف التي تبتغيها، والتي يستطيع الباحث تحقيق فروضه البحثية ويجيب على تساؤلاتها من خلال مجموعة من الإحصائيات تهم عناصر البحث.

1- ربحي عليان- عثمان غنيم: (مناهج وأساليب البحث العلمي: النظرية والتطبيق)، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن، 2000، ص: 33

ويذكر في هذا الباب جرد وإحصاء لرؤساء الحكومات الذين عرفهم المغرب قبل وبعد الإستقلال، وعدد المرات التي تولوا فيها هذا المنصب عبر تتبع ظهائر تعيينهم.

وهناك أيضا إحصائيات تتعلق بالنشاط التنفيذي لرئيس أول حكومة بعد دستور **2011**.

كذلك شمل موضوع البحث عرض إحصائيات تتعلق بحصيلة التفاعل بين البرلمان والحكومة سواء فيما يهم التشريع، أو ما فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة بين الطرفين ومدى إنعكاسها على العمل الحكومي خلال أول ولاية نيابية بعد الدستور الجديد (**2016- 2011**).

محددات البحث:

يقوم هذا البحث على محددين رئيسيين:

- محدد زمني: يتحدد في رصده لمسار التنظيم الدستوري لمؤسسة رئيس الحكومة الذي يبتدئ من سنة **1962** لغاية دستور **2011**، هذا مع العودة بتسليط الضوء على لحظة إنبثاقها الأولى، أي أصولها التاريخية كضرورة تقتضيها الدراسة لرصد تقاليد هذه المؤسسة التي تم دسترتها.

- محدد مكاني: يناقش الرسم الدستوري الجديد سنة **2011** لمؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب الذي حمل شكلا مغايرا لما كانت عليه هذه المؤسسة في السابق.

تصميم البحث:

بالنظر لما أتيح من معلومات وإستنادا للإشكاليات والفرضيات المطروحة، تم تقسيم موضوع البحث إلى مقدمة وقسمين وخاتمة.

- القسم الأول: ينقسم لفصلين يسعى **الفصل الأول** منه لتقصي تاريخ مؤسسة رئيس الحكومة بالعودة إلى تطبيقات التاريخ السياسي المغربي القديم المنشئ لهذه المؤسسة وما يختزنه من تراث، مرورا بتعقب مراحل تطورها القانوني بداية من فترة الحماية، لغاية الشكل الذي بدت عليه في خلال العهد الدستوري (الوزراة الأولى)، حيث الحركية الدافعة لمنطق الضرورة وحتميات الواقع السياسي كانت الباعث لتكريسها دستوريا،

بداية من سنة **1962** حتى إمتدادها راهنا في دستور **2011** تحت مسمى رئيس الحكومة كغاية هادفة إلى الإصلاح داخل السلطة التنفيذية.

أما الفصل الثاني من هذا القسم فهو يتناول بالدراسة والتحليل البنية القانونية لمؤسسة رئيس الحكومة على ضوء مستجدات التي جاء بها دستور **2011**، وتعميق النقاش حول سيرورتها نحو الديموقراطية المنشودة، والفصل في كافة الإشكالات والتساؤلات الفقهية بهذا الخصوص في إطار تمثل مقارن يستقرئ التجربة المغربية والأنساق الدستورية الأخرى على المستوى العربي، والإفريقي والأوروبي، من خلال جانبين إثنين: يتعلق الجانب الأول بدراسة المركز القانوني لرئيس الحكومة، أي مجموع القواعد الدستورية التي تحكم هذه المؤسسة، سواء من حيث إجراءات تعيينها ونهاية مهامها، أو دورها في تعيين باقي الوزراء وعزلهم، أو فيما يتعلق بإجراءات التنصيب البرلماني للحكومة.

وجانب ثان يهم دراسة المركز الوظيفي أي مجموع الصلاحيات والمهام المقررة لرئيس الحكومة في الدستور، مع الإعتماد بهذا الخصوص على نقطة إرتكاز هامة تتمثل في نقل الدستور إلى حيز التطبيق.

بمعنى أن المسألة ذات جانبين أحدهما نظري والآخر عملي حيث لا يمكن أن ينهض أحدهما دون الآخر، فإذا كان دستور **2011** قد أعطى لرئيس الحكومة صورة مغايرة عما كانت عليه في التجارب السابقة، فإن هذا التطور يبقى في حاجة لواقع يترجمه إلى حيز التطبيق، مِنْ ثَمَّ يبقى القصد هنا ليس فقط القراءة النصية للتعديلات الدستورية المتعلقة برئيس الحكومة؛ بل أيضا محاولة البحث عن إنعكاسات النص الدستوري على الحياة السياسية سلوكا وممارسة، وإستخلاص نتائج ذلك.

إنسجاما مع ذلك، يبقى جوهر مسألة رصد مظاهر تطور مكانة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي وإنعكاسه على مستوى الإنماء الذي عرفه النظام السياسي المغربي، لا يقتصر فقط عند حدود البحث عن موقع تسلسله في الهرم القانوني، ولا حتى الصلاحيات والأدوار التي يرسمها المتن الدستوري، بقدر ما يتوقف أيضا على دراسة طبيعة العلاقة التي تحكمه مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى وما ينتجه واقعها الفعلي ودرجة إنعكاسه على برلمنة النظام السياسي المغربي، وهو ما سيتناوله القسم الموالي.

ـ القسم الثاني: في تناوله بالدراسة والتحليل العلاقة بين رئيس الحكومة وباقي المؤسسات الدستورية على ضوء التغييرات التي أحدثها دستور **2011**، حاول **الفصل الأول** من هذا القسم ملامسة ملامح الملكية البرلمانية في

الهندسة الدستورية الجديدة إنطلاقا من تحديد مظاهر التعاون بين رئيس الحكومة والملك والشكل الذي تؤول إليه على مستوى الممارسة، أخذا بعين الإعتبار المكانة السامية للمؤسسة الملكية وخصوصيتها بالنظام السياسي المغربي.

ثم من جهة ثانية، يحاول هذا الفصل إنطلاقا من واقع عنايته الإسهام في النقاش العلمي حول البعد البرلماني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وصورة الفصل بينهما، إثبات مدى نجاح الدستور الجديد من عدمه في إعادة شكل جديد للتعاون بين السلطتين، بحكم أن هذا الموضوع طالما شكل موضع جدل وتوظيف سياسيين، وقلما حظي بالتحديد والتوضيح سواء على مستوى الفقه الدستوري أو الخطاب السياسي، وحيث لا يمكن تقديم قراءة موضوعية لطبيعة العلاقة بين السلطتين من النص الدستوري وحده، يبقى مطلوبا أيضا رصد واقع الأداء السياسي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في أول تجربة في ظل دستور **2011** وإستخلاص نتائجها.

فيما يناقش **الفصل الثاني** من هذا القسم مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك، ومسؤوليته أمام السلطة التشريعية بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية من جهة ثانية، كجانب ثان للتكريس الدستوري للفصل بين السلطتين المتمثل في التوازن والتأثير المتبادل بينهما.

في الأخير، ينتهي البحث بخاتمة تروم تقديم ما بدا لها من خلاصات وإستنتاجات قياسا بالإشكالية والفرضيات المطروحة، يأمل فيه الباحث أن تكون قد حققت الحد الأدنى من الوضوح، وخرجت في النهاية كما المرجو منها.

القسم الأول: مؤسسة رئيس الحكومة في التشريع الدستوري المغربي.

لفهم وضع مؤسسة رئيس الحكومة كان لابد من وضعها في إطار الملكية الدستورية بكل تجلياتها وخصوصيتها، وما توفره لها من فضاءات التحرك الدستوري والسياسي أخذا بعين الإعتبار حقائق الواقع والتاريخ، بحكم أن تطور كل مؤسسة سواء كانت اجتماعية أو قانونية هو إنعكاس للظروف والمعطيات السائدة بالمجتمع الذي نشأت به، ثم إن أي مؤسسة بأي مجتمع لا تستقر ولا تتوطد إلا بعد مرور هذا المجتمع بتجارب في حياته التاريخية عهيدها وجديدها، طريفها وتليدها تسمح له بتحديد معالمه بكل دقة ووضوح، وتعينه على تنظيم المواطنين تنظيما يتفق مع تقاليدهم وعاداتهم، ويستجيب لمصالحهم وحاجاتهم.

تبعا لذلك، مرت مؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب بمتغيرات وتطورات عدة حتى تم تقريرها دستوريا منها ما إرتبط بالممارسة السياسية المؤسسة على التاريخ وما يحمله من أعراف وتقاليد، ومنها ما هو إرتبط بالإنفتاح على مظاهر التحديث والدمقرطة.

فمنذ دستور **1962** إستقر الأمر على دسترة ملكية تنفيذية شكلت إمتدادا للتقليد السلطاني بالمغرب الذي يجعل من الملكية الشجرة التي تغطي بظلها كافة المؤسسات، وبمثابة القلب من باقي أعضاء الجسد، بحيث لم يكن الوزير الأول أكثر من مجرد تابع ومساعد للملك بصفته رئيسا للدولة المحتكر للمفاصل الكبرى للسلطة، لذلك لم يكن للثنائية التي صكها الدستور لتعبر عن وجود قوتين متساويتين داخل المجال التنفيذي، إذ تختفي فكرة التوازن المقررة في النظم البرلمانية لمجرد معرفة أن الملك يمارس السلطة عن طريق الوراثة، في حين يعين الوزير الأول وفقا للسلطة التقديرية لهذا الأخير وقناعاته الشخصية، بالتالي فالمنطق الذي يحكم هذه الثنائية هو تراتبي تخضع فيه سلطة أدنى لسلطة أعلى وأسبق منها؛ سلطة مشرفة وموجهة ومراقبة.

وقد ظل هذا الوضع ثابتا ومستقرا طيلة المسار الدستوري الممتد ما بين سنتي **1996**و **1970**، بحيث لم يُحدث أي تطور فارق سواء على مستوى النص أو الممارسة، فيما يخص موضوع توزيع السلطة التنفيذية بشكل يسمح بمشاركة الملك صناعة القرار الإستراتيجي وإتخاذ القرارات الكبرى داخليًا وخارجيًا، نظرًا لتزكية الملك كفاعل وحيد وأساسي تدور في فلكه باقي المؤسسات، كحقل منفعل يتحمل سيرورة الوقائع دون أن يشارك في صناعتها من الأساس مكتفيا بإدارتها فقط (**1**)، وهو الواقع الذي لم تتم إعادة هيكلته بالشكل

1- محمد ضريف: (قراءة أولية في النسق السياسي المغربي المعاصر)، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، العدد2 ،1 مارس 1987، ص: 92

الحالي إلا عبر دسترة سنة **2011**، وذلك تبعًا لظرفية سياسية جديدة تولدت عن مد ثوري شعبي ضد أنظمة عربية عدة (ثورات الربيع العربي) حاملة مجموعة من الشعارات المطالبة بالحرية والديمقراطية والكرامة، انعكست هذه الثورات على الشارع المغربي في صورة مظاهرات سلمية مطالبة بالإصلاح والتغيير، أفضت هذه التأثيـرات إلى تحول بنيــة الإمكانات السياسية الشيء الذي انعكس على إستراتيجيات الفاعلين، ما أتاح لهم إمكانات جديدة تميزت بتجدد مطالبهم السياسية المدعومة بأصوات الاحتجاج الاجتماعي بإصلاح دستوري جديد.

إن كل ماسبق ذكره، يفتح مشروعية البحث عن أثر مؤسسة رئيس الحكومة في الحياة السياسية المغربية ودور الدسترة في رسم ملامح هذا الأثر، وهذا ما سيحاول هذا القسم تناوله بإعتماده على جانبين إثنين: جانب تاريخي يستعرض مسألة تطور مؤسسة رئيس الحكومة منذ النشأة، بتقاطعاتها المختلفة تاريخيا وثقافيا وسياسيا ودستوريا لغاية ما قبل دستور **2011** (الفصل الأول).

وجانب قانوني دستوري ينطلق النقاش فيه بدراسة وتحليل أسباب ودواعي الربيع العربي في نسخته المغربية، باعتبارها أثرًا مباشرا في صوغ دستور **2011**، الذي صبت أهم متغيراته في اتجاه تقوية مكانة مؤسسة رئيس الحكومة، لمعرفة مدى استجابة هذا الأخير لمطالب الإصلاح التي قدمت بهذا الشأن من جهة، وما ميزه من جدة وقيمة مضافة بالمقارنة بالدساتير السابقة من جهة ثانية، ولأن الوثيقة الدستورية مهما بلغ درجة تطورها فإن التطبيق العملي هو ما يبعث الروح فيها، الأمر الذي يستدعي التحقق من مدى انضباط الأداء السياسي لمؤسسة رئيس الحكومة عند تطبيق النص الدستوري، بهدف تحقيق معرفة أكثر تكاملا حول ما إذا كانت هذه الممارسة تؤثر فعلا في قواعد اللعبة السياسية وممارسة الحكم في النظام السياسي المغربي (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الإطار التاريخي لمؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب.

تنطلق محاولة البحث عن أصل مؤسسة رئيس الحكـومة بالمغرب الحديث بتسليط الضوء على المرجعية التاريخية والفكرية التي تحكمت في ظهور المعالم الأولى لهذه المؤسسة، فلا يمكن التسليم بأن هذه المؤسسة مقطوعة الجذور، بل الأمر يتعلـق بمسار تطورعميق تطلب عدة مراحل من تاريخ المغرب القديم والمتوسط، واكب تطور الدولة ونظام حكم.

بهذا الخصوص، يؤكد الباحثون في النظام الدستـوري والسياسي المغربي سواء منهم المغاربة أو الأجانب على أن تطورالدولة المغربية واكبه متغيرات كثيرة في بنياتها، بشكل توافق مع طبيعة التراكمات التاريخية والصراعات الاجتماعية والدينية والمذهبية، ما أفرز كيان سياسي واجتماعي تميز بتواجد سلطة مبنية على حكم شخص واحد هو السلطان (**1**)، والذي كان يتوفر على حكومة مركزية عرفت تاريخيا بجهاز المخزن (**2**) تساعده على القيام بمهامه، يـوجد على رأسها كمعاون رئيسي للسلطان مؤسسة الصدر الأعظم، التي تبدو بمثابة نسخة قديمة لما عليه مؤسسة رئيس الحكومة في المغرب اليوم.

وبحسب محمد أشركي فإن مؤسسة الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا) والتي تم تكريسها دستوريا بداية من دستور **1962** ما هي إلا صورة مستحدثة لمؤسسة الصدر الأعظم التي وجدت قبل الحماية، وأن الأمر لا يتعلق بمؤسسة مبتكرة أومستوحاة من النموذج الغربي بل بمؤسسة مطورة (**3**).

1- طارق الغزلاني: (تطور التحكيم الملكي في النظام الدستوري/ السياسي المغربي: دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2016/2015، ص: 37

voir aussi: Mohammed Madani: (le Mouvement national et laquestion constitutionnelle 1930-1962), Mèmoire de DESE, Droit public, Universitè Mohammed v, Agdal, Rabat, 1982, p: 14

2- بحسب عبد اللطيف أكنوش يعني لفظ المخزن شيئين متكاملين: فهو مؤسسة سياسية يمارس الحكم عبرها، وهو نظام إجتماعي وسياسي يتميز به المغرب، فأصل الكلمة من فعل "خزن" أي "جمع"، وقد إرتكز معناه في البداية على الجانب الإقتصادي ويعني المكان المخصص لجمع الضرائب والإتاوات، ليتسع معناه فيما بعد ويشمل معنى" الحكومة المغربية" وبنياتها، وجميع دواليبها بداية من السلطان والجيش والموظفون وكل الأشخاص الذين يربطون السلطة العليا بالمجتمع المدني، وبعبارة أوضح كل الذين يتقاضون أوجورهم من خزينة السلطان ويجعلون من أنفسهم المدافعين الشرعيين عن شرعية المخزن مقابل الإعتراف لهم بصفة الإنتماء إليه. أنظر: عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في المغرب بين الأمس واليوم)، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء 1986 ص: 103، أنظر أيضا: إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ماقبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، دار الرشاد الحديثة، الدار البيضاء 2000، ص: 321، أنظر أيضا: طارق الغزلاني: (تطور التحكيم الملكي في النظام الدستوري السياسي المغربي دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، ص ص: 50-46 ، أنظر أيضا: محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية -1962 1992)، مؤسسة إيزيس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2002، الدار البيضاء، ص ص: 36-35

3- محمد أشكري: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 9

من جهة ثانية، يرى بعض الباحثين (**1**) أن مؤسسة رئيس الحكومة في شكلها القديم (الصدر الأعظم) تعود في نشأتها إلى مابين القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، مع العلم أن ظهور التنظيم الوزاري بالمغرب يعود لأول دولة مركزية بالمغرب، أي منذ القرن التاسع ميلادي عهد الدولة الإدريسية (**788- 985** م) (**2**)، والذي أفرز تطوره المتدرج ظهور مؤسسة الصدر الأعظم التي شهدت تطورا مهما فيما بعد، ما يؤكد أن مؤسسة رئيس الحكومة اليوم ماهي إلا إستمرار تاريخي لمؤسسة الصدر الأعظم التي تم تحديثها وتكييفها مع معطيات وواقع الحياة السياسية بالمغرب.

ويمكن إجمال مراحل تطور مؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب في مرحلتين إثنتين هما: مرحلة ما قبل دسترة الحياة السياسية (المبحث الأول)، ومرحلة العهد الدستوري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تنظيم مؤسسة رئيس الحكومة قبل العهد الدستوري.

تشمل هذه المرحلة محطتين رئيسيتين في مسار تطور مؤسسة رئيس الحكومة، هما: فترة التنظيم العرفي وهي فترة تعود لعهد ما قبل الحماية، وفيها ظل المخزن محافظا على طابعه التقليدي الموروث عن التراث العربي الإسلامي لفترات طويلة، والتي أفرزت بنيات جامدة وغير متطورة وبعيدة عن أسلوب التنظيم الحديث الذي تقتضيه المتغيرات السياسية.

لكن بتوالي حقب الحكم بالمغرب عرف تنظيم الدولة لا سيما في العهد العلوي تطورا ملموسا، بشكل مكن من تحديد شكل الدولة وطريقة البناء وتوزيع الصلاحيات والإختصاصات، وظهور مؤسسة جديدة تميزت بخاصية رئيس الحكومة، حملت في البداية لقب الصدر الأعظم (المطلب الأول).

ثم فترة تشريعية التي شكلت بداية تحول سياسي وقانوني لمؤسسة رئيس الحكومة بعدما صار لها إطار تشريعي منظم، وهي تبتدء بمجيء الحماية وتمتد لغاية إقرار أول دستور للمملكة المغربية (المطلب الثاني).

1- أحمد إدريس: (الوزيرالأول في دول المغرب العربي)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط ، السنة الجامعية 1992، ص :11

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى 1985)، المرجع السابق 1999، ص: 5

المطلب الأول: الملامح الأولى لنشأة مؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب.

شكل تطور التنظيم المخزني لحقب الحكم الأولى بالمغرب مؤشرا مهما قابلا لرصد وتتبع نشأة مؤسسة رئيس الحكومة وتطورها (الفرع الأول)، بداية من ظهور نسختها القديمة (الصدر الأعظم) التي شكلت فيما بعد مكونا هاما من مكونات نظام الحكم التي شملتها مذكرات الإصلاح الدستوري التي عرفها المغرب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم المخزني بالمغرب: من عهد الأدارسة إلى عهد العلويين.

تميز تنظيم جهاز المخزن بالمغرب خلال هاته الفترات بالبساطة والتدرج، حيث ظل محافظا على طابعه التقليدي في عهد كل من الأدارسة والمرابطين، وبدرجة أقل لدى كل من الموحدين والسعديين (الفقرة الأولى)، لكن مع بداية العهد العلوي صار التنظيم المخزني يتشكل في هيئة مؤسسة سياسية لها طابع تنفيذي على رأسها الصدر الأعظم، مهمتها السهر على تدبير الشأن العام والمحلي للمغاربة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التنظيم المخزني من عهد الأدارسة إلى السعديين.

تميز تنظيم المخزن خلال هاته الحقب من حكم المغرب بنسق تسييري دل على عدم القطيعة مع الموروث الإسلامي.

أولا: التنظيم المخزني لدى الأدارسة.

كان لحلول المولى إدريس بن عبد الله بن الحسن بن الحسن بن علي آبن أبي طالب رضي الله عنه بالمغرب دور مهم في توحيد القبائل البربرية، التي إلتفت حوله فيما بعد وبايعته إماما، بمساعد قبيلة أوربة القوية التي إستطاعت أن توحد قبائل بربرية أخرى حوله، فكان من هذه القبائل زوارة، وزواغة، ونفزة، ومكناسة، وغمارة، لكن من دون أن يتخذ لقب لنفسه لقب "الخليفة"، أي أمير المؤمنين، حيث كان المهم في البداية بالنسبة لإتحاد هاته القبائل ضمان إستقلالها السياسي عن الخلافة العباسية وعن ولاتها الأغالبة في تونس، وعن الدول المجاورة كبني رستم والبرغواطيين (**1**).

1- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 43، أنظر أيضا إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 97

فلكي تتميز عن كل هذه الدول إختارت الدولة الإدريسية المذهب الزايدي كإيديولوجية لها، ورجلا قرشيا من آل بيت رسول الله (صلى الله عليه وسلم) لكي يحكمها ويظهر بمظهر الحاكم العادل بينها (**1**).

وبعد وفاة المولى إدريس الأول دخلت الدولة الإدريسية طور الهيكلة والتنظيم على يد إبنه المولى إدريس الثاني (**791- 829**)، الذي دعم الدولة الناشئة بإستحداث عدد من البنيات والمؤسسات، وأقر بعض النظم الإسلامية كالوزارة، والكتابة، والقضاء، والإمامة، لكن رغم ذلك لم يتوفر لجهاز الدولة حينها إلا القليل من التخصص وتوزيع المهام والأدوار، كما لم يكن هناك نظام خاص بالرتب الإدارية، ولا مسطرة تحدد سير الأنشطة الحكومية (**2**)، وبحسب بعض مصادر التاريخ المتوفرة حول الإدارة والحكم عند الأدارسة لم يكن هناك تعدد وزاري على غرار ما كان لدى الأمويين في الأندلس (**3**).

وبعد التقدم المحقق بعهد إدريس الثاني شكلت وفاته بداية إنهيار الدولة الإدريسية، التي قامت على أنقاضها دولة المرابطين بعد تفوقهم على الزناتيين الذين لم يكن لديهم على ما يدل على وجود منصب حكومة أو وزير.

ثانيا: التنظيم المخزني لدى المرابطين.

بحسب المؤرخ عبد الله كنون يعود نسب المرابطين لقبيلة من صنهاجة، ويعود سبب تسميتهم لأوائلهم الذين دخلوا في رباط لعبد الله بن ياسين لما إنعزل عنهم، ويسمون كذلك بالملثمين لأنهم كانوا يتلثمون في حلهم وترحالهم ولايكشفون وجوههم أبدا كسنة يتوارثونها (**4**).

كان السلطان المرابطي يدير شؤون الدولة تحت لقب "أمير المسلمين"، ليتحاشى بذلك لقب "أمير المؤمنين" الذي كان من إختصاص الخليفة العباسي، ويعد السلطان يوسف إبن تاشفين أول من لقب "بأمير المسلمين"، وذكر بعض المؤرخين (**5**) بخصوص ذلك بالقول بأنه قد يكون المرابطين قد إعترفوا بخلافة العباسيين قبل قيام

1- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 43

2- محمد أشكري: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 11

3- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ماقبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 97، أنظر أيضا: أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى 1985)، المرجع السابق، ص : 5

4- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت 2017، ص: 45

5- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص ص: 187-186

دولتهم، أي بعهد أبي بكر بن عمر سنة **450** حيث نقشوا إسم الخليفة العباسي إلى جانب إسم أبي بكر بن عمر، غير أن إسم الخليفة كتب بصيغة "عبد الله أمير المؤمنين"، ولا يعرف هنا من المقصود بهذا اللقب، هل هو عبد الله ابن ياسين؟ أو عبد الله القائم؟ أو المقتدى من الخلفاء العباسيين زمن المرابطين؟ أو هو مجرد لقب يطلق على الخليفة العباسي بوجه عام؟ مرجحا في الأخير هذا الإحتمال مستدلا في ذلك بأن لقب "عبد الله" ظل في سكة المرابطين لغاية نهاية دولتهم.

وكان للمرابطين وزراء مساعدين للسلطان صنفوا إلى صنفين: وزراء مركزيون يقيمون بالعاصمة مراكش، ووزراء إقليميين تابعين للأمراء بالأندلس، إلا أنه على الرغم من ذلك لم يكن للوزراء المركزيين أي نفوذ يستحق الذكر (**1**)، لأنه كان هناك موظفين أعلى منهم شأنا ورتبة من مستشارين سياسيين وكتاب، وما يضفي الغموض بهذا الشأن بحسب عبد اللطيف أكنوش أنه لم يثبت أن إتخذ الأمير يوسف بن تاشفين وزراء بالمعنى المتعارف عليه بل لم يمنح هذا اللقب لأحد من موظفيه، كما لم يعقد أي مجلس للوزراء في عهده، إذ كان لديه هيئة إستشارية تضم الفقهاء والأعيان والكتاب الذين كان لهم تأثير كبير في الحياة السياسية، فكانوا ملازمين له (الأمير يوسف بن تاشفين) في قصره وتنقلاته ويبدون برأيهم في أمور الدولة (**2**).

بل هناك من المؤرخين (**3**) من ذهب إلى أبعد من ذلك، معتبرا أنه قد يكون من باب التجاوز تسمية هؤلاء بوزراء، مسترشدا بحسم ابن خلدون في ذلك، ومدعما طرحه، كون أن لقب الوزير تداولته إستقصاءات وتحقيقات المؤرخين وألسنة العامة من الناس لا غير وهو يسري عليهم نظريا فقط.

كما ذهب برأيه إلى أن المرابطين كانوا أبعد الدول بإعتماد الألقاب والتسميات الرفيعة، لدرجة أنهم لم يفكروا أن يتحلوا بها ويطلقونها على أنفسهم، أو على موظفيهم، ثم إن لقب أمير المسلمين كان كافيا للدلالة على تواضعهم وفهمهم لحقيقة دينهم.

ثالثا: التنظيم المخزني لدى الموحدين.

هم مصامدة أهل سوس، يقال عنهم الموحدين لأن المهدي بن تومرت القائم على أمر هذه الدولة عند خروجه

1- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 191

2- عبد اللطيف أكنوش: (تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية بالمغرب)، إفريقيا الشرق، طبعة 1987، ص: 69

3- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص ص: 194-191

على المرابطين دعا أصحابه إلى تأسيس حركة سياسية تسعي لتكوين خلافة إسلامية مغربية مستقلة تماما عن الخلافة السنية المشرقية، تعبر عن رغبة راسخة في إقامة دولة مغربية مستقلة عن الشرق (**1130-1269**) . فإتخذت إسم "الموحدين" كونها قامت في ذلك على العقائد التوحيدية على طريقة الأشاعرة من تأويلهم الصفات وغيرها، بخلاف المرابطين الذين كانوا على طريقة السلف التي لم تكن تعتمد تأويل الصفات (**1**).

ويعتبر المهدي بن تومرت المؤسس السياسي والمذهبي للدولة الموحدية، فالنظام الموحدي مدين لشخصه وللمؤسسات التي أحدثها ومنحها صلاحيات مهمة بالموازاة مع نفوذ ملوك الدولة (**2**).

في ذلك أنشأ الموحدون جهاز مخزن مختلف عن المرابطين، صنفه البعض بأنه تنظيم عسكري أكثر منه إداري يعكس العادات التقاليد البربرية الأصيلة والتي صيغ على شكل دولة عقائدية جديدة، قائم على تقسيم الدولة إلى طبقات، تأتي على رأسها قبيلة هرغة التي ينتمي إليها المهدي بن تومرت، يليها مجموع إتحاد القبائل المؤيدة والمناصرة له، وعدد من القبائل الأخرى (**3**).

ووضع المهدي بن تومرت بجانب ذلك عدة هيئات إستشارية لكي لا يستأثر شخص واحد بسلطة التقرير، وتأتي في مقدمة هذه الهيئات ماسمي "بأهل الجماعة" أو "مجلس العشرة" التي شكلت قمة الهرم التنظيمي، حيث كان أعضاؤها بمثابة وزراء وإن كانوا لا يحملون هذا اللقب. لكن ذلك لم يمنع من وجود منصب فعلي للوزير، والذي أعتبر أنذاك أقل شأنا من المستشارين بأهل الجماعة، وغالبا ما كان يعين بهذا المنصب كبار الشخصيات من خارج الأسرة المالكة، يتولى عمليا مسؤولية رئيس وزارة، بمهام تتمثل في النظر في الأشغال والحسابات المالية، وكان أبرز من تقلد هذا المنصب أبو حفص الهنتاني الذي جمع بين الوزارة والكتابة فيما بعد (**4**).

1- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 59، أنظر أيضا: عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص: 59

2- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 242

3- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 68

4- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 318، أنظر أيضا: عبد السلام البكاري: (دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب مع نصوص الدساتير والظهائر وتأليف الحكومات وتعيين أو إعفاء الوزراء)، المرجع السابق، ص: 85، أنظر أيضا: عبد الواحد المراكشي: (المعجب في تلخيص أخبار المغرب: من فتح الأندلس إلى آخر ملوك الموحدين مع ما يتصل بتاريخ هذه الفترة من أخبار الشعراء وأعيان الكتاب)، مطبعة الإستقامة، الطبعة الأولى، القاهرة، 1949، ص ص: 199- 198

وإتخذ الموحدون بجانب رئيس الوزارة كتابا خصوصيين يكتبون المراسيم السلطانية، والرسائل الموجهة إلى القضاة والولاة، وحجابا ينظمون الإتصلات بالخليفة (**1**).

بجانب مجلس العشرة أسس الموحدون هيئة أخرى هي "مجلس الخمسين" وهو مجلس ذو طابع شبه نيابي ضم بالإضافة إلى أعضاء المجلس الأول أربعين مستشارا يمثلون قبائل الأطلس الكبير، وقد إعتبره بعض المؤرخين (**2**) نسخة ثانية للمؤسسة البربرية "آيت الربعين"، فهو عبارة عن "مجلس شيوخ" أو برلمان الدولة الموحدية يساهم في إتخاذ القرارات بخصوص القضايا التي ليست لها أهمية سياسية.

تلا "مجلس الخمسين"مؤسسة أخرى ذات صبغة دينية هي "مؤسسة الطلبة"، وقد إعتبر عبد اللطيف أكنوش (**3**) أن هذه المؤسسة كانت لها مهام سياسية أكثر منها دينية، تتمثل في الترويج للنظام الجديد، ونشر تعاليم المهدي ودعوة القبائل إليها.

ألحق بهذا الجهاز فيما بعد جهاز ثان عرف ب"الحفاظ"، وهم طلبة المستقبل بعد تلقي تكوينهم، أي "دعاة المستقبل" (**4**).

يأتي سادسا ما سمي "بأهل الدار" وهو جهاز يضم أقرباء المهدي وحاشيته المقربة وخدمه وحشمه، وأصحابه المخلصون، كعبد المؤمن، والبشير، وبعض الطلبة الكبار (**5**).

ثم يأتي سابعا قبيلة هرغة وقبائل تنمل، ثم ثامنا الجنود منهم "الرماة" المنتمون للقبائل الغير المصمودية (**6**).

بعد ذلك يأتي كل من"المحتسبين الآمرين بالمعروف والناهين عن المنكر"، و"السكاكين" المكلفين بضرب النقود، والمؤذنين، ثم "أصحاب الطبول"، وعبيد بخارى" أي خدام المهدي (**7**).

1- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص ص: 320 - 319

2- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 68

3- نفس المرجع، ص: 69

4- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص: 315

5- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 69

6- نفس المرجع، ص: 69

7- نفس المرجع، ص: 69

بخلاف المرابطين الذين أقاموا دولتهم على أساس ديني جعل من الفقهاء أهم المؤسسات السياسية، لم يخرج تنظيم المخزن عند الموحدين عن طابعه التقليدي الذي مزج بين الديني والسياسي وهو ما سيترك أثره لدى المرينيين.

رابعا: التنظيم المخزني لدى المرينيين.

بنو مرين يعود نسلهم لقبائل زناتة البتر التي حكمت المغرب فيما قبل عن طريق المغراويين وبني يفرن ما بين القرن العاشر وبداية القرن الحادي عشر الميلادي (**1**)، ويعود هؤلاء أي المغراويين وبني يفرن بحسب بعض المؤرخين (**2**) بنسبهم لجدهم "صولات بنوز ومار" الذي أسره الصحابة خلال الفتح فأرسلوه إلى عمر بن خطاب رضي الله عنه فأسلم على يده.

إتحدت هاتين القبيلتن فإستوليا على المغرب الذي كان يعيش حالة من الضعف والإنقسامات الداخلية بقيادة الشقيقين زيزي بن عطية المغراوي رئيس المغراويين، ومحمد بن صالح رئيس بني يفرن، الذين كانا من أكبر المؤيدين للأمويين (**3**).

كذلك جاء ذكر التاريخ للمرينيين لأول مرة في أواخر القرن الثاني عشر الميلادي، كما كانوا بحسب وصف بعض المؤرخين لهم (**4**) دائمي الترحال بين منطقة الزاب الجزائري، والمغرب الشرقي، والصحراء المغربية، فيحلون بالمغرب صيفا وربيعا وينفرون منه شتاء.

خلافا للمرابطين والموحدين لم يكن قيام الدولة المرينية على أساس ديني أو مذهبي ولم يكن لديهم ما يدفع لذلك، مادام أن المذهب المالكي إعتنقه المغاربة منذ أيام المرابطين بقدر ما تحكمت فيه عوامل إقتصادية، بحيث لم تكن مواردهم كافية لأداء ما فرضه الموحودن من ضرائب وإتاوات، بالنظر أنهم كانوا يعيشون حياة البداوة والترحال، وهو ما كان سببا دافعا للثورة على الموحدين والمجاهرة لهم بالعداء، لا سيما بعد أن إستقروا بالشمال

1- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 69

2- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 40 - 39

3- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، المرجع السابق، ص ص: 142- 139

4- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 70، أنظر أيضا: إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، دار الرشاد الحديثة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1978، ص ص: 11-12

الشرقي للمغرب مستأنسين ببقايا زناتة من مكناسة، فإتخذوا في ذلك من الغور على قبائل التجار الموحدين ونهب مزارعهم وقراهم نشاطا لهم (**1**).

كما كان للعاملين السياسي والقبلي دور مؤثر في إنتصار المرينيين على الموحدين وإنشاء دولتهم خلال المدة الممتدة ما بين (**1258- 1420**)، بعد أن نجحوا في إنشاء تكتل وإتحاد قبلي في مجابهة الموحدين (**2**).

ورث المرينيون واقعاً متشعباً، تجاذب فيه الفقهاء وأشياخ القبائل أطراف السلطة حيناً وتكاملاً حيناً آخر ولم يبدُ الطابع الإصلاحي مع الدولة المرينية واضحاً كما هو الشأن بالنسبة إلى سابقيهم، بحيث لم يثبت أن عرف أسلوب الحكم تغييرا مهما، إذ إستمر سلاطين بنو مرين في ممارسة السلطة بشكل شخصي وإكتفوا في البداية بحمل لقب "أمير"، ثم إستعاضوا عنه فيما بعد بلقب "أمير المسلمين"(**3**)، أما بالنسبة لجهاز المخزن فيصفه ٱبن خلدون بقوله: ((لا أثر لإسم الحاجب عندهم، بل كانوا يدعونه بالمزوار، ومهامه تشبه لحد كبير ما يقوم به اليوم رئيس التشريفات لدى رئيس الدولة من تنظيم مقابلات هذا الأخير وتنقلاته، بجانب ذلك كان يرأس الجنادرة المتصرفيين بباب السلطان، في تنفيذ أوامره وتصريف عقوباته وحفظ المعتقلين في سجونه))(**4**).

وبالنسبة للوزراء فقد ثبت في أغلب أيام بني مرين حسب بعض المؤرخين (**5**) أن هذا منصب كان أرقى من منصب الحجابة، ثم إن إجتماعاتهم كانت تعقد بقصر السلطان وتحت إشرافه وبشكل سري أحيانا ومن دون أوقات محددة، حيث غالبا ما كانت تتم ليلا بعد تناول العشاء مع السلطان (**6**).

وهؤلاء كانوا متعددي الوظائف والإختصاصات، وكانت تتغير بحسب رغبة السلطان وقوة نفوذ الوزير، كما كان لهم رئيس يحمل نفس اللقب لكن بسلطات واسعة تجمع بين الشؤون الدينية والعسكرية (**7**).

1- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، دار الرشاد الحديثة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1978، ص: 12

2- نفس المرجع، ص: 13

3- نفس المرجع، ص: 117

4- Mohammed Nabih : (du grand vizir : au chef du governement), op. cit, p: 57

5- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 123

6- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى 1985)، المرجع السابق، ص: 8

7- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 124

ومن الإختصاصات الوزارية التي توفرت بعهد المرينيين، وزير مشرف على ديوان الجند، ووزير مكلف بجهاز الشرطة "المزوار"، ووزير مكلفا بالنظر في الشكايات، ووزير مشرف على الشؤون المالية والذي يعرف بصاحب الأشغال، وكذا "صاحب العلامة" وهو الذي يكتب بخطه وبحسب النيابة عن السلطان علامته على المراسيم (**1**).

يساعدهم في مهامهم موظفو مختلف الدواوين المركزية، أي الإدارات المركزية، وكان مدير الإستعلامات يسمى "بناظر الأخبار" يعمل تحت إشراف المراقب الذي يتلقى منه أخبار المناطق والنواحي البعيدة، ثم يأتي بعدهم هيئة المفتشين الذين يتفقدون أحوال الشعب (**2**).

خامسا: التنظيم المخزني لدى الوطاسيين.

يرجع نسبهم إلى بني مرين وبالتحديد لقبيلة صنهاجة، دخلوا المغرب معهم وإستقروا في مناطق الريف متخذين حصن "تازوتطا" مركزا لهم، كانوا يسعون إلى الرياسة فتولوا الوزارة لدى المرينيين. بدأوا في الإنتفاض على المرينيين زمن السلطان "عبد الحق المريني" الذي كان لا يزال في حرب مع الموحدين، فبطش بهم وقتل منهم الوزير "يحيى أبي بكر" و"أبي شامة وقتل نسلهما"، في حين أفلت منه "الشيخ محمد" أخو الوزير "يحى" مؤسس الدولة الوطاسية فيما بعد (**3**).

سعى الوطاسيون لتخليص المغرب من حالة الضعف الذي إعتراه زمن السلطان المريني "عبد الحق المريني"، لضبط شؤونه الداخلية بالقضاء على أصحاب الدسائس، والوقوف في وجه الدول الطامعة به كفرنسا والبرتغال والترك، فإنتقلت بذلك الدولة إلى بني وطاس (**4**).

لم يختلف التنظيم الحكومي للوطاسيين عن ما كان عليه زمن المرينيين الذين إختاروا تدبير شؤون الدولة بشكل شخصي، بحيث لم يتوفر للوزراء سلطة مستقلة لإتخاذ القرار فكانت أدوارهم تنفيذية فقط، وكان لهؤلاء

1- محمد أشكري: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 13

Voir aussi: Mohammed Nabih: (du grand vizir : au chef du governement), op. cit, p: 57

2- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 125

3- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص: 109

4- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 125

الوزراء مهاما سياسية وحربية، كما كانوا يشاركون في قيادة الجيوش (**1**).

لم يحاول الوطاسيون القيام بإصلاح يذكر على جهاز المخزن حيث ظل يفتقر للتنظيم المحكم الذي إعتمد على ماهو مركزي، في حين ظلت باقي مناطق المغرب تتمتع بإستقلال ذاتي، وهو ما لم يكن من الممكن معه أن يحفظ للدولة وحدتها ويسهل مهمتها الإدارية والحربية في ظل تنامي الحركات الإنفصالية، وتكالب الغزوات الأجنبية ما أفضى لنهاية حكمهم وقيام الدولة السعدية.

سادسا: التنظيم المخزني لدى السعديين.

ثاني دولة شريفة قامت بالمغرب بعد الأدارسة تعددت الروايات حول نسبهم، أهمها ما روي بألسنة خصومهم دفعا لهم عن نسبهم الشريف، فقيل أنهم من بني "سعد بن بكر بن هواز" الذين تنتمي إليهم "حليمة السعدية" مرضعة رسول الله (صلى الله عليه وسلم) وهي قبيلة غير قرشية، فيكون لكل من نعتهم بالسعديين التنقيص من نسبهم (**2**)، وقد نقل بعض المؤرخين (**3**) أن العلويين كانوا هم أصل هذه الرواية بعد إبعاد السعديين لهم من مراكز القرار، لكن عادوا فيما بعد وإعترفوا للسعديين بنسبهم الشريف.

سموا على لسان العامة بهذا النسب لأنهم سعدوا بدولتهم، وفيما روي عن سبب قدومهم للمغرب فقد كان بطلب من ساكنة درعة زمن المرينيين أوائل القرن الثامن الهجري حتى يتيمنوا بوجودهم في إستصلاح أراضيهم وثمارهم، وإستدرارا للخير، ليستقروا منذاك قرب زاكورة وبالتحديد عند تاكمدرات (**4**).

قامت الدولة السعدية على أساس ديني سياسي، فمن جهة يرى السعديون بأنهم الأحق من الوطاسيين في حكم المغرب، ذلك بعد فشلهم بناء دولة قوية متكاملة الأركان سياسيا وإداريا، ثم لعجزهم عن التصدي للأطماع الخارجية، وخاصة ضد الإسبان والبرتغال الذين إحتلوا وإستحلوا مراكزها الساحلية، فلم يكن من الممكن حينئذ سوى إقناع المغاربة بتوحيد صفوفهم وإلتفافهم حول شرفائهم لتشكيل قوة مضادة للإحتلال وطرده، فكان بذلك

1- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 226

2- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص: 84، نظر أيضا: عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص: 115

3- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص: 273

4- نفس المرجع، ص ص: 273- 272

أن ولى المغاربة "علي أبي عبد الله محمد القائم" أميرا عليهم (**1**).

لم يعرف العهد السعدي محاولات مهمة لتطوير أساليب الحكم وتنظيم الدولة حيث لم يتخذ "أبي عبد الله محمد القائم" ألقاب الخلافة وإكتفى بلقب "الأمير"، أما بالنسبة لهيكل الحكومة فلم يعرف تغييرا مهما حيث ظل على شكله العام كما تركه المرينيين والوطاسيين، خاصة لدى الملوك السعديون الأوائل. كثيرا ما إتخذوا وزراء من المقربين منهم بما يدل على أنهم أخذوا على عاتقهم ممارسة السلطة وتدبير شؤون الدولة بشكل شخصي، فكان أن إتخذ " القائم بأمر الله" إبنه " أحمد الأعرج" وزيرا وحاجبا قبل أن يتولى هذا الأخير الملك عن والده، كما كان " محمد المهدي" مستشار لأخيه " أحمد الأعرج" ، كما تولى كذلك " أبي محمد عبد القادر الحران" مهمة وزيرومستشار لوالده، وكذلك " محمدا" آبن هذا الوزير كان قد إستوزره عمه " الغالب بالله" الذي لقب بإبن الشقراء، ولم يثبت عن هذا المنصب أنه كان بمثابة صدر أعظم أو رئيس وزارة بقدر ما عرف عنه مستشار ومساعد للملك، أو مساعد أبناء الملوك المرشحين للملك، إذ لم يكن لهم أي هامش للمبادرة وإتخاذ القرار (**2**).

بجانب ذلك كان للسعديين حجابا لم تختلف مهامهم عن ما كانت عليه لدى الوطاسيين، وكتابا خاصين للملوك لكتابة مراسلاتهم، بحيث جرت العادة بهذا الخصوص أن يتلقوا تكوينا في الآداب أكثر تأصيلا مما يتلقاه الفقهاء، كما لم تكن مرتبتهم تقل أهمية عن الوزراء والحجاب (**3**).

فيما لم تظهر مظاهر التجديد إلا بزمن "المنصور الذهبي"، فكان من التنظيمات البارزة التي أنشأها مجلس إستشاري سمي ب "مجلس الملأ"؛ وهو بمثابة هيئة سياسية عسكرية قضائية عليا، إضافة إلى إحداث منصب "صاحب المظالم" الذي يتلقى شكاوى المتظلمين من الإدارة والقضاء ويرفعها إلى المنصور للبث فيها بعد إستشارة مجلس المظالم (**4**).

وبالرغم من أن مؤسسة الصدر الأعظم لم تكن معروفة لدى "المنصور الذهبي" فقد وجدت بالفعل كوظيفة،

1- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 116 -115، أنظر أيضا: عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص ص: 84 -82

2- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، المرجع السابق، ص ص: 382- 380

3- نفس المرجع، ص ص: 383- 382

4- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 14

لكن تحت مسمى آخر هو "كاتب السر"، حيث كانت وظيفته أقرب لوزير الداخلية الحالي منها لوظيفة رئيس الحكومة، إذ كان يتكلف أساسا بمراقبة رجال السلطة المحلية من قواد وباشوات (**1**).

هكذا ظل تنظيم جهاز الدولة لدى السعديين على الرغم من التعديلات التي عرفها محتفظا بشكله العام المؤسس على سلطة السلطان على غرار ما سبقهم، كما ظلت مؤسسة الصدر الأعظم مجهولة لديهم.

هذه الأخيرة سيقترن ظهورها بعهد العلويين وتقدم أسلوب الإدارة لديهم، فأي رتبة إحتلت هذه المؤسسة في الهيكل الحكومي عند العلويين؟ وما هي الوظائف التي إضطلعت بها؟

الفقرة الثانية: ظهور مؤسسة الصدر الأعظم في العهد العلوي.

هم أشراف حسنيون نسبة إلى جدهم الأدنى "مولاي علي الشريف"، إقترن قدومهم للمغرب بهجرة "الحسن الداخل" الذي تنتمي إليه الأسرة العلوية من الحجاز حيث أقاموا دولتهم (**2**)، وهم يحكمون المغرب بتوفيق من الله وفضله لغاية اليوم.

شكلت وفاة الخليفة "أحمد المنصور الذهبي" سنة **1603** بداية إنهيار الدولة السعدية، حيث دخلت الدولة مرحلة من الضعف والإنشقاقات بسبب صراع أبنائه على الحكم، فظهر في المغرب إمارات ودويلات إنكمشت كل واحدة منها على نفسها، ماساهم في تراجع النشاط الإقتصادي والحركات التجارية الرابطة بين إفريقيا السوداء وشمال المغرب التي كانت تدر على الدولة أرباحا كبيرة، كل هذه العوامل شجعت ظهور الأطماع الأجنبية من جديد والتي تركزت على محاولة إعادة السيطرة على المدن الساحلية للمغرب، فصار الوضع الجديد شبيها بالذي ساعد على ظهور دولة الأشراف السعديين أوائل القرن السادس عشر (**3**).

دفعت هذه الظروف بالقائمين بالدفاع عن سيادة المغرب من المجاهدين الحاملين لشعار الجهاد في سبيل الله

1- عبد اللطيف أكنوش:(السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص: 105، أنظر أيضا : محمد الصافي: (الوزير الأول بالمغرب: الوثيقة الدستورية - الممارسة السياسية)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2002-2003، ص: 11

2- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص: 135، أنظر أيضا: إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية الطبعة الثانية، دار الرشاد الحديثة، الدار البيضاء 1994، ص: 17

3-عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص: 85

التحرك للتصدي لمسيحيي أوروبا، فبرزت زعامات سياسية جديدة من أهل زاوية الدلاء "كمحمد بن أبي بكر" و"امحمد الحاج الدلائي"، فبالنسبة للأول قام بتأسيس دولة جديدة على أنقاض الدولة السعدية، فصار يقوم بمهمة الحكم بين القبائل وقاضيا جنائيا، حيث أسس جيشا ومخزنا منفصلين عن الجيش والمخزن السعديين بهدف إستتاب الأمن وتأمين الطرق التجارية (**1**).

أما "امحمد الحاج الدلائي" فدعا لنفسه حاكما (**1636- 1668**) فتمهد له الأمر على كل من فاس ومكناس وأحوازهما وكل ربوع تادلة، فقطع الصلات (دينيا وسياسيا) بالحكم السعدي بمراكش وصار يتصرف كسلطان، وتمكن سنة **1638** من دحر جيوش السعديين في معركة "بوعقبة" على وادي العبيد، وأعلن نفسه خليفة بالمعنى الإسلامي سنة **1651**، فتلقى البيعة رسميا من فقهاء وأعيان فاس (**2**)، إلا أنه إصطدم بالأشراف العلويين بقيادة "مولاي محمد بن الشريف" الذي قام بحركة واسعة لرد الإعتبار لأبيه "مولاي الشريف بسجلماسة"، فلم يلبث أن أطاعته تلك المناطق فأصبح منافسا للدلائيين، إلا أنه لم يتمكن من هزمهم فهزمهم أخوه "مولاي رشيد" الذي عد أول ملك للعلويين (**3**).

هذا الأخير بعد أن ثار على أخيه ونال حكمه تقدم إلى فاس فحاصرها ودخلها سنة **1076** وأنهى حكم الدلائيين بها سنة **1079**، كما سيطر في نفس السنة على مراكش وقتل وحاكمها "أبي بكر الشباني"، فتمهد له حكم المغرب من دون منافس، فضرب السكة بإسمه، وبنى المدارس وغير ذلك من الأعمال المهمة، ليخلفه بعد وفاته "أخوه مولاي إسماعيل" الذي إستكمل بناء الدولة وأكمل سيادتها على رأضيها (**4**).

لم يكن تنظيم الدولة في بداية عهد العلويين بالرغم من التطورات التي عرفها ليختلف عن سابقيه، بحيث عرف تطورا متدرجا وإقتصر في بدايته على ما عرف "بأهل الشكارة" الذي ضم عددا محدودا من الوزراء والمستشارين والموظفين ليصير فيما بعد يضم وزارة حقيقية (**5**).

1- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص: 86

2- نفس المرجع، ص: 86

3- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، المرجع السابق، ص: 136

4- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية، المرجع السابق، ص ص: 59-22

5- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 14

ليبلغ هذا التطور أوجه بعهد كل من السلطانين "محمد بن عبد الرحمان" (**1892-1820**) الذي يعد أول من بادر بإعادة هيكلة التنظيم الإداري، ويروى بهذا الخصوص أنه حين توجه له ملوك وأمراء الدول الصديقة في مراسلاتهم بلقب السلطان قام بإستدعاء وزيره "آبن إدريس" ليستفسره عن الكيفية التي كان يجيب بها "مولاي سليمان" عن مراسلات الأجانب فأحدث لذلك وزارة للخارجية عام **1885**(**1**).

وعمل خلفه "الحسن الأول" (**1894- 1873**) على إستكمال هاته الإصلاحات بإنشائه جهازا حكوميا متطورا ضم عدة وزارات على رأسها الصدر الأعظم (رئيس الحكومة) الذي ضم إليه وزارة الداخلية، ثم وزارة الحرب، ووزارة البحر، ووزارة الشكايات، ووزارة المالية (**2**).

تولى هذا المنصب منذ إحداثه من قبل الحسن الأول كل من التالية أسماؤهم: (**3**)

- إدريس بو عشرين
- بو عمران موسى بن احمد
- محمد بن العربي الجامعي
- محمد الصنهاجي
- الحاج المعطي الجامعي
- أحمد بن موسى بن احمد بن مبارك (أباحماد)

يضاف لهؤلاء كل من "المدني الكلاوي" الذي تولى منصب الصدر الأعظم في عهد المولى "عبد الحفيظ" (**4**)، ومن بعده "محمد المقري" الذي مارس بدوره هذا المنصب قبل الحماية وإبانها (**5**).

1 - عبد الله لعروي: (الأصول الإجتماعية والثقافية للوطنية المغربية 1830-1912)، تعريب محمد حاتمي – محمد جادور، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأول، الدار البيضاء 2015، ص:117، أنظر أيضا: إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية، المرجع السابق، ص: 285

2- Samir lyazidi : (l'institutien de premier minister au maroc), op. cit, p:28

- أنظر أيضا: عبد السلام البكاري: (دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب مع نصوص الدساتير والظهائر وتأليف الحكومات وتعيين أو إعفاء الوزراء)، المرجع السابق، ص: 86

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص :17

4- نفس المرجع، ص: 17

5- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي -دراسة مقارنة -)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية 1996، ص: 73

وبالنسبة للإدارة العامة فقد نظمها السلطان "الحسن الأول" في مصلحة الكتاب موزعة على عدة دواوين ضم كل واحد منها ما بين عشرين إلى ستين كاتبا بمهام محددة، ولم يكد يشرف القرن على نهايته حتى إكتسبت هذه البيروقراطية درجة عالية من الحضور والمهارة والإنضباط (**1**).

وينقل المؤرخ عبد الله العروي عن صاحب كتاب "العز والصولة في معالم نظام الدولة"، بأن الأمور الإدارية شكلت النشاط الرئيسي للمولى "الحسن الأول" في برنامج عمله الأسبوعي واليومي، في دلالة على إهتمامه بمختلف بالقضايا ذات الشأن الداخلي وكذلك بما هو ديبلوماسي، بحكم أنها كانت مستحدثة وكانت تتطلب عناية ومواكبة دائمة (**2**).

أما بخصوص الصلاحيات التي مارسها الصدر الأعظم فيجملها عبد الرحمان إبن زيدان في: "النظر في أمور الولاة من قضاة ونظار نقباء، وباشوات وعمال، وبتنفيذ الصوائر، وكتابة الظهائر السلطانية كيفما كانت، وإقطاعات وولايات، وعزل وغير ذلك، وإبلاغ الأوامر إلى قائد المشور بما يقتضيه النظر السلطاني في الحركات وتسيير الجيوش من الجهات وتقدير المؤن والنفقات، كما له المراقبة في الجملة على أعمال غيره من الوزراء" (**3**).

وضعت هذه الصلاحيات الصدر الأعظم في المرتبة الثانية في الدولة بعد السلطان فجعلت منه أول المساعدين له، حيث كان على علاقة دائمة بالسلطان، كما كان يأتي على رأس الإدارة المغربية بل يعتبر سيدها الأكبر (**4**)، يساعده في مهامه كاتبان بمثابة مساعديه المقربين أحدهما للشمال والأخر للجنوب (**5**).

1- عبد الله لعروي: (الأصول الاجتماعية والثقافية للوطنية المغربية 1830-1912)، المرجع السابق، ص: 117

2- نفس المرجع، ص: 117

- راجع: عبد الرحمان إبن زيدان السجلماسي: (العز والصولة في معالم نظام الدولة)، الجزء الأول، المطبعة الملكية، الرباط 1961، ص ص: 56 - 46

3- عبد الرحمان إبن زيدان السجلماسي: (إتحاف أعلام الناس بجمال حاضرة مكناس)، الجزء الثاني، مكتبة الثقافة الدينية، الطبعة الأولى، القاهرة 2008، ص: 594، أنظر أيضا: عبد الحميد بن أبي زيان بنشنهو ترجمان مدني: (البيان المطرب لنظام الحكومة بالمغرب)، المرجع السابق، ص: 24

4- Mohammed LHBABI: (le gouvernement marocaine à l'aube du 20 Siécle), op. cit , p :180

- أنظر أيضا: عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب من سنة 1908-1988)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1988، ص ص: 98 -97

5- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفة في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 19

في نفس الوقت لم يكن الصدر الأعظم متمتعا بسلطة التقرير في الأمور المحالة عليه، إلى جانب عدم ممارسته لأي سلطة تنظيمية سواءا أصلية أومفوضة له من لدن السلطان، فالقرار الوزاري ظل مجهولا في القانون العام المغربي قبل فترة الحماية (**1**).

فمنذ تأسيس الدولة المغربية لغاية خضوعها لنظام الحماية **1912** كانت خاضعة لنظام السلطنة الذي يقوم على وجود السلطان، بالتالي لم يكن الصدر الأعظم قط رئيسا للحكومة، كما لم تكن له سلطة رئاسية على دواليب وموظفي السلطة، حيث كان مجرد أداة تنفيذية مفتقدة للفعالية وإستقلالية القرار في ظل تمركز السلط بيد السلطان الذي جمع بين مهام رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وهو بمفرده من ملك سلطة التقرير(**2**).

ولعل الدور الثانوي الذي لعبه الصدر الأعظم بالمقارنة مع ما تمتع به السلطان حينئذ من صلاحيات يعود بالأساس لتقليدانية النظام السياسي المغربي الذي ظل فيه السلطان هو من يسود ويحكم، كما أن الفترة التي ظهر فيها منصب الصدر الأعظم إقترنت بعهد المولى "الحسن الأول" السلطان القوي واللامع الذي لم يكن ليسمح بوجود من يشاركه في الحكم (**3**)، مع العلم أن هناك من إعتبر بأنه لم يكن من الممكن للصدر الأعظم ممارسة صلاحيات أخرى غير تلك التي مارسها بوجود الحاجب الذي كان يعلوه مرتبة لقربه من السلطان، إذ كان يؤدي دور الوسيط بين السلطان وكتابه (الوزراء)، كما كان يقوم بالإشراف على جميع المراسلات وتلقين التعليمات الملكية للعاملين بجهاز المخزن وتنفيذها (**4**).

ويقدم آبن زيدان وصفا ذلك بالقول: ((هذا وإذ فرغ السلطان من مراجعة أشغال اليوم صادرة وواردة، خرج لغرفة الإستقبال وإستوى على سرير ملكه، فيتوجه أحد البوابين للتطوف على مكاتب الوزراء، يعلمهم بجلوس السلطان على العرش ليهيء كل ما لديه من الأشغال المراد تقديمها للسلطان، ثم يأمر بإحضار قائد المشور وذلك بواسطة أحد أصحاب الوضوء ليخبره بما عنده، فيقدم تقييدا بالوافدين على الباب العالي من شاسع الإيالة ودانيها، ويقدم المكاتيب الواردة على الحضرة بإسم السلطان مختومة كما وردت من أربابها لا يفض ختامها غير صاحب العرش، على ذلك إستمر جميع ملوك دولتنا إلى أن توعكت صحة الملك المقدس "أبي علي المولى الحسن" أربعة

1-Mohammed LHBABI : (le gouvernement marocaine a l'aube du 20 éme siécle), op.cit, p:180

2- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص ص: 23-24

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص:21

4- أحمد ادريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 14

وثلاثمائة وألف وصار يصعب عليه إستيعاب كل كتاب من وارد بريده، فعند ذاك فوض لحاجبه "أحمد بن موسى" فتحها، وإستدعاء كاتبين من نبلاء كتاب صدارة الوزراة ليقيدا مضمون كل كتاب، وصورة ما يكتبانه ...

فإذا قدم قائد المشور أشغاله، رجع لمكتبه، وإستدعى الملك صدر الوزراء بواسطة أصحاب الوضوء إعتبارا له وتمييزا عن من سواه من الوزراء، فيحمل الأوراق المنوطة بمأموريته ليعرضها عن السلطان، وبعد مثوله بين يديه جاثيا على ركبته أو واقفا وإبداء رأيه في مهم القضايا يقر السلطان ما يرتئيه صوابا ويأذن بإمضائه، كما يزيف ما لم يوافق منها ويضرب عنه صفحا، ثم يؤذن بواسطة أصحاب الوضوء لوزير الحرب، ثم لوزير ثم العدلية، ثم لوزير المالية، ثم لوزير الخارجية، وإستقر هذا الترتيب في الدولة الحسنية وما بعده في المثول بين يدي الملك كل على حدة لمفاوضة الشؤون المتعلقة به...)) (**1**).

ومن باب الإستدراك، يشار إلى أن الصدر الأعظم أبا حماد يبقى الحالة الوحيدة التي خالفت ما سبق ذكره، فلظروف إرتبطت بوفاة السلطان "الحسن الأول" وما تلى ذلك من صراع حول حكم المغرب، أن تمتع بسلطة حقيقية وفرض سلطة مطلقة على جهاز الدولة، إذ تقلد في البداية منصب الحجابة وفيها تدرب على الخدمة الملكية إلى أن إكتسب خبرة كبيرة مكنته من أن يصبح وزيرا صدرا في عهد السلطان المولى عبد العزيز (**1984-1908**)، الذي تقلد الملك في سن لا يتجاوز ثلاث عشر سنة وهي الفترة التي إستمر فيها باحماد في منصبه لغاية وفاته سنة **1900**م (**2**).

من جهة ثانية، هناك من إعتبر أن بوادر ظهور أول حكومة دستورية جماعية كان في عهد المولى "عبد العزيز" ووزيره الأعظم "باحماد"، حيث كان يجتمع الوزراء في بنيقة الوزير الأكبر ليعقدوا فيها إجتماعا يسمى "المجلس"، يحمل بموجبه كل واحد إلى هذا المجلس القضايا الهامة المتعلقة بأمور وزراته ليعرضها على الجميع للتقرير فيها (**3**).

1- عبد الرحمان إبن زيدان السجلماسي: (العز والصولة في معالم نظام الدولة)، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص: 43-44

2- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية، المرجع السابق، ص ص: 291-287، أنظر أيضا: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق ، ص: 21

-Voir aussi :Mohammed Nabih : (du grand vizir : au chef du governement), op.cit, p :58

3- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى 1985)، المرجع السابق، ص: 14

بناءا على ما سلف ذكره، يتضح بأنه بإستثناء حالة باحماد لم تتبوأ مؤسسة الصدر الأعظم بالمغرب مع ظهورها المتأخر نسبيا المكانة اللائقة بها، فرغم حيازتها لصلاحيات مهمة ظلت تفتقد لسلط التقرير، بحيث لم تكن إلا أداة تنفيذية بيد السلطان المتحكم في مرجعيتي الإختيار والتنفيذ، تمارس مهامها بإشراف ومراقبة منه، فتأخذ برغبته وتتجنب ما دون ذلك.

لكن هذا الواقع سيتغير مع بروز تيار فكري إصلاحي بالمغرب أوائل القرن العشرين والذي أفرد وضعية خاصة لمؤسسة الصدر الأعظم.

الفرع الثاني: مؤسسة الصدر الأعظم في حركة الإصلاح الدستوري.

لم يكن الوعي الإصلاحي المغربي غافلا عن تفاصيل وجزئيات الحركة الدستورية العالمية وعلى الخصوص الحركة الدستورية لدى كل من العثمانيين والمصريين، وقد تجسد هذا الأمر كما سبق الإشارة إليه في مجموعة من المطالب الإصلاحية، حملها عدد من المثقفين للملكين المولى "عبد العزيز" ومن بعده المولى "عبد الحفيظ"، حيث إتجهت وجهة التفكير نحو وضع قانون عام أو دستور للبلاد، لتقنين وعقلنة المجال السياسي والتعليمي والإقتصادي والإجتماعي، دستور يقيد المطلق، ويطلق المقيد، ويضمن الحقوق ويقرر الواجبات ويوزع الأدوار، ويفصل السلط (**1**).

وتركزت هذه الرغبة الإصلاحية بشكل أساسي بحسب معظم الباحثين في ثلاث مشاريع دستورية وهي: مشروع الشيخ عبد الكريم الطرابلسي (الفقرة الأولى)، ومشروع علي زنيبر (الفقرة الثانية)، ومشروع جماعة لسان المغرب (الفقرة الثالثة).

وإرتباطا بموضوع البحث، تقتضي الضرورة الإقتصار في دراسة هذه المشاريع على الأفكار والإقترحات التي حملتها بخصوص مؤسسة الصدر الأعظم.

1- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب : حالة 1992و 1996)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص: 65، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (المسألة الدستورية في مغرب الأمس ...واليوم 1996-1906)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة علم السياسة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1999-1998، ص ص: 2-1، أنظر أيضا: سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، منشورات الزمن، الدار البيضاء 2006، ص ص: 60-45، أنظر أيضا، محمد نبيل ملين : (فكرة الدستور بالمغرب- وثائق ونصوص 2011 -1901)، منشورات تيل كيل ميديا 2017، ص: 9

الفقرة الأولى: مشروع دستور عبد الكريم الطرابلسي.

قدم عبد الكريم مراد الطرابلسي الذي وقع إختلاف حول أصوله، حيث قدرعلال الفاسي في كتابه "حفريات عن الحركة الدستورية في المغرب قبل الحماية" أنه مغربي، في حين إعتبره محمد المنوني والعديد من المؤرخين أنه سوري أقام في المغرب بفاس بعد سنة **1906**(**1**)، للسلطان المولى "عبد العزيز بن الحسن الأول" بعد إنتهاء مؤتمر الجزيرة الخضراء الذي قوض من سيادة المغرب وإستقلاله، وثيقة تضمنت جملة من المطالب الإصلاحية تمحورت حول عملية تحديث لمعظم هياكل السلطة، دون الإنسلاخ عّما يعتبره ثوابت إسلامية خصوصا الجيش والشرطة والجمارك ّ والتعليم والأوقاف، ولتشجيع السلطان على المضي قدما في هذا المشروع إستحضر بعض الأمثلة من فارس ومصر وتونس والدولة العثمانية داعيا للأخذ بالنموذج الياباني لوجود تشابه كبير بينه وبين المغرب، من بين أهم ّالأشياء التي يقترحها وضع دستور وسن قوانين موحدة عبر تقنين الأحكام الشرعية وخلق مجلس نيابي مكون من غرفتين يتولى حل جميع المسائل (**2**).

أما بخصوص جهاز الحكومة والوزراء فلم يتم ذكرهم إلا بصفة عرضية، كالحديث عن إختصاصات مجلس الأمة الذي تمثل في تقدير خدمة الوزراء وتقرير النفقات اللازمة للحكومة (المادة **3**)، والحالة الوحيدة التي تمت الإشارة فيها إلى إختصاصات الحكومة إرتبطت بالمسائل العسكرية (إن الحكومة حينئذ تجتهد في ترتيب عساكير الطوابعية والخيالة وإنتظامها) (**3**).

في نفس السياق، لم تتطرق هذه المذكرة لتشكيلة الحكومة ومهام الصدر الأعظم، وعلاقتها بالسلطان وبمجلس الأمة والأعيان، بإستثناء ما تضمنه المادة الثانية التي نصت على "تشكل مجلس الأعيان من عشرين عضوا، منهم خمسة من أبناء الأسرة الحاكمة البالغين، وخمسة من الذين إمتازوا بأمر خطير لخدمتهم الدولة"، ولربما يكون المقصود بهم هنا الوزراء الذين كان عددهم خمسة (**4**).

1- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908-1988)، المرجع السابق، ص: 105، أنظر أيضا: عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص ص: 141-142

2- مذكرة عبد الكريم مراد سنة 1906، محمد نبيل ملين: (فكرة الدستور بالمغرب- وثائق ونصوص 2011 -1901)، المرجع السابق، ص ص: 36- 26

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 23

4- نفس المرجع، ص: 23

الفقرة الثانية: مشروع دستور الحاج علي زنيبر السلاوي.

بعد بضع سنوات من المشروع الإصلاحي للشيخ عبد الكريم الطرابلسي، توالت المحاولات الإصلاحية الواحدة تلو الأخرى إشتهرت من بينها محاولة رجل إصلاحي قدم للسلطان المولى "عبد العزيز" مذكرة تضمنت مشروعا لوضع دستور للبلاد، بالإضافة إلى ملاحظات همت مجالات أخرى تستهدف إصلاح جهاز الدولة عنونها ب: (حفظ الإستقلال ورفض سيطرة الإحتلال) (**1**)، يدعى الحاج علي زنيبر السلاوي (**2**).

والحال أنه إذا كان البعض (**3**) قد إعتبر أن هذه المبادرة جاءت متقدمة على سابقاتها بحكم أنها إرتكزت على ثقافة قانونية منطلقها الحفاظ على الإستقلال، فإنها لم تشر لمؤسسة الصدر الأعظم وعلاقته بالسلطان بقدر ما إهتمت ببعض المبادىء المرتبطة بسيادة الدولة وسياستها الدفاعية، وحقوق المواطنين والأفراد، والمساواة بينهم، وإصلاح الإقتصاد، وجوانب أخرى متعلقة بتنظيم الحكم، لتبتعد بذلك هذه المذكرة بمراميها الإصلاحية عن صفة دستور ينظم سير عمل المؤسسات السياسية بالدولة (**4**).

هذه الجوانب سيتم سدها بموجب مشروع إصلاح سياسي جديد هو مشروع دستور جماعة لسان العرب الذي أعتبر أكثر تقدما.

1- مذكرة الحاج علي زنيبر بن أحمد سنة 1906، محمد نبيل ملين : (فكرة الدستور بالمغرب- وثائق ونصوص 2011 -1901)، المرجع السابق، ص ص: 15-21

2- الحاج علي بن أحمد زنيبر السلاوي : ولد بمدينة سلا 1260هـ/1843م، وتوفي بها، كان فقيها ومصلحا وشاعرا، تعاطى التجارة بسلا ثم فاس ومنها رحل إلى الإسكندرية عام 1296 هجرية، وظل مقيما بها طيلة أربع وعشرين سنة وكان على إتصال بزعماءها ومفكريها، ولما عاد إلى المغرب 1321هـ/1904م إستقر بمدينة طنجة وإقترب من دار المندوبية (وزارة الخارجية)، إهتم أيضا بطبع ونشر الصحف والكتب، ثم إنخرط في العمل السياسي ضد محاولات الإستعمارية وقدم عدة مذكرات إصلاحية للسلطان عبد العزيز. أنظر: عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908-1988)، المرجع السابق، ص ص: 111

3- محمد العمراني بوخبزة: (الفكر الدستوري المغربي: مسار ومنعرجات)، أعمال الندوة الدولية: (التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية)، الرباط 11-10 يوليوز 2018، ص: 115

4- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908-1988)، المرجع السابق، ص: 112-114، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء، أبريل 2015، ص: 47

الفقرة الثالثة: مشروع دستور جماعة لسان المغرب (1).

عرف بهذا الإسم في أدبيات الحركة الوطنية (**2**)، وهو مشروع رفعته جماعة من المثقفين المغاربة للمولى "عبد الحفيظ" (**1912- 1908**) الذي تمت مبايعته كسلطان على جميع مناطق المغرب في **4** يناير **1908** من أجل دسترة سلطته ومواجهته الأطماع الأجنبية، بعد عزل أخيه السلطان المولى "عبد العزيز" بعد مصادقته على بنود معاهدة مؤتمر الجزيرة الخضراء وإحتلال الجيش الفرنسي لمنطقة الشاوية سنة **1907**، وقد كانت هذه البيعة مشروطة بالحفاظ على إستقلال وإسترجاع الأراضي المغربية المحتلة، وعدم الإلتزام بعقد الخزيرات، وتجديد معالم الدين، وإستشارة الأمة في القضايا الكبرى، وحفظ إمتيازات الأعيان، وغيرها من المسائل التي تبين وترشد السلطان للطرق المثلى للحكم (**3**).

في هذه الفترة بادرت جريد تسمى (لسان المغرب) بطنجة والتي كان يشرف عليها السيد "فرج الله نمور"، وهو لبناني كان يقطن بالمغرب بنشر مشروع يتضمن **93** مادة في أربعة أعداد متتالية من **11** أكتوبر إلى فاتح نونبر **1908(4)**.

وبحسب بعض الباحثين (**5**) يعتبر هذا المشروع الأكثر أهمية لأنه جاء حاملا لهموم النخبة وإرادة الدولة معا، كما رأى فيه البعض الأخر (**6**) أنه شكل إطارا مساعدا على الإنتقال بالكيان السياسي المغربي من المخزن التقليدي إلى الدولة الحديثة، متضمنا قسما خاصا بالحكومة يتكون من سبعة مواد، خصص الجزء المهم منه

1- مذكرة جماعة لسان المغرب 1908، محمد نبيل ملين : (فكرة الدستور بالمغرب- وثائق ونصوص 2011 -1901)، المرجع السابق، ص ص: 51-43
- Voir aussi: Michel Rosusset : (l' evoulution constitutionnelle du maroc, de mohammed V a mohammed VI), Remald , série (thémes actuels), N : 77, 2012, p :23

2- سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، المرجع السابق، ص: 54

3- Abdallah Laroui: (les origins socials et culturelles du nationlisme Maroccain 1830-1992), François Mapero, Paris 1977, p p: 390-393

4- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في المغرب بين الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 143

5- سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، المرجع السابق، ص: 54

6- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب حالة 1992 و 1996)، المرجع السابق، ص: 66، أنظر أيضا: علي كريمي: (أسئلة الإنتقال الديموقراطي في المغرب: قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري)، منشورات نوافذ، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 2005، ص: 19

للصدر الأعظم لتحديد مركزه وتنظيم وظائفه، حيث نص الفصل **57** منه على أنه: ((يعين السلطان الوزير الأكبر...))، فيما يتولى هذا الأخير بحسب الفصل **58** إختيار وزراء حكومته ويعرض أسماؤهم على منتدى الشورى، فإن قر الرأي عليهم يعرضون على الجناب الشريف للمصادقة على تعيينهم، وقد إعتبرت هذه المنهجية في تشكيل الحكومة بحسب بعض الباحثين (**1**) أنها تدخل ضمن متطلبات النظام البرلماني المقترح في مشروع دستور **1908** حيث تلتزم بموجبه الحكومة بالمسؤولية وبالتضامن الوزاري أمام البرلمان.

وفقا لهذا المشروع تألفت الحكومة من الوزارات التالية:

- وزير الأكبر الذي أطلق عليه لقب الصدر الأكبر.
- وزير المالية الذي أطلق عليه لقب أمين الأمناء.
- وزير الحرب أطلق عليه لقب العلاف الكبير.
- وزير الخارجية حمل لقب وزير البحر.
- وزير الداخلية حمل لقب وزير الشكايات.
- وزير التربية حمل لقب وزير المعارف.

من جهة أخرى، يؤدي عزل أو إعتزال الوزير الأكبر من تلقاء نفسه إلى إنهاء مهام الحكومة ككل، على خلاف لو حدث أن تم عزل سائر الوزراء فإنه لا يقود لعزل الوزير الأكبر ويستمر في منصبه (**2**).

يمتد هذا الإمتياز القانوني للوزير الأكبر ليشمل صلاحيات أوسع إذ يغطي الدور المسند لهذا الأخير على أدوار باقي الوزراء، فكل أمر لا يدخل في إختصاص إحدى الوزرات يحول إليه من أجل البث والتقرير فيه، ويبقى الوزراء مسؤولون أمامه فيما يتعلق بأمور وزراتهم، بحكم أنه المسؤول على كل إجراءات حكومته (**3**).

لقد عكس مشروع دستور **1908** النضج والتقدم الذي بلغته الحركة الدستورية بالمغرب أنذاك، حيث كان أكثر تقدما من الناحية السياسية بالمقارنة بالفترة التي وضع فيها، كما جاء وكأنه منسوخ من الدستور العثماني

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 23

2- المادة 60 من مشروع دستور 1908.

3- المادة 61 مشروع دستور 1908.

المؤرخ في **23** شتنبر **1876**، والذي دخل حيز التنفيذ سنة **1908**، ما يعكس بالواضح تأثير الطابع المشرقي على مضامينه (**1**)، ثم إن قيمة مشروع دستور **1908** بحسب علال الفاسي تأتي من القضايا التي كانت تشغل بال النخبة المغربية، ولعل ما زاد من أهميته كون أن الملك الراحل الحسن الثاني كان قد أورد النص الكامل لمشروع هذا الدستور كملحق في كتابه "التحدي"(**2**). فهو مشروع متقدم من الناحية السياسية قياسا مع الفترة الزمنية التي وضع بها، ثم إنه فيما يخص وضعية الصدر الأعظم فقد حمل لأول مرة تحديدا لمركزه القانوني، وتنظيما لأدوراه وصلاحياته.

وبالرغم من أن هذا المشروع قد أجهض ولم يعرف طريقه للتنفيذ شأنه في ذلك شأن المبادرات السابقة، لم يمنع هذا الأمر من ظهور بعض المبادرات الإصلاحية المحتشمة كمذكرة "محمد الأمين التركي"، وهو من المثقفين العثمانيين، كلفه السلطان المولى "عبد الحفيظ" بعد رفضه لدستور جماعة لسان المغرب الذي رأى فيه أنه يقيد من منهجه السلطوي بوضع دستور للبلاد، حيث ألف بهذ الخصوص سنة **1910** رسالة أسماها "تحفة الناظرة في الحكومة الحاضرة"(**3**)، إستهلها بالحديث عن ماهية أنماط الحكم السائدة في تلك الفترة، مكتفيا بالإيجاز في ذكر مكوناتها، وقد إعتبر بهذا الشأن أن خير الأنظمة هو النظام الإسلامي لأنه من وضع الله تعالى، داعيا الرعية إلى طاعة خليفة الله، أي السلطان طاعة مطلقة ليعم الأمن والسلام البلاد.

أما بخصوص التنظيم الحكومي فقد ورد في جزء من الرسالة بعنوان "الوزارة"، بحيث خصص الحيز المهم للصدر الأعظم الذي حمل لقب الوزير.

وقد إعتبرت الرسالة أنه المنصب الأرفع في الدولة بعد إمارة المؤمنين، وسمي بأسماء تدل على رفعته من قبيل ووزير الوزراء، والوزير الكبير، ووزير الصدر، والوزير الأعظم، والصدر الأعظم، والدستور المعظم، والمشير المفخم، والمنظم لأمور العالم، والمدبر لأمور الجمهور بفكره الثاقب، والمؤيد للسلطنة والإجلال، والممهد بنيان الدولة والإقبال.

1- علي كريمي: (أسئلة الإنتقال الديموقراطي في المغرب: قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري)، المرجع السابق، ص: 20

2- سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 58-57

3- مذكرة محمد الأمين التركي جماعة لسان المغرب 1910، محمد نبيل ملين: (فكرة الدستور بالمغرب - وثائق ونصوص 2011 -1901)، المرجع السابق، ص ص: 45-43

مهامه تتجلى في كونه المساعد الحامل لمسؤولية تدبير كل أمور الدولة نيابة عن السلطان التي لا يباشرها بنفسه، وهو صاحب المشورة، والواسطة بين السلطان والرعية، والموزع لفضل السلطان وإحسانه على رعيته، وكذلك من أوصافه صاحب الرحمة والرأفة على الرعية إذا غضب السلطان عليها، وهو المسؤول عن أحوال الرعية أمام السلطان.

أما بالنسبة لباقي الجهاز الحكومي فهو يتألف بحسب الترتيب من:

- الحاجب: وهو يلي الصدر الأعظم، لأنه مطلع على بعض الأمور الخاصة للسلطان فيما يتعلق بحريمه، ويسمى الحاجب والحافظ لحريم السلطان، والمعين والمسؤول عن ما بين دار المخزن ودار حريم السلطان، وصاحب الركاب وصاحب الكيس الخاص بالسلطان.

- وزير الحربية: يسمى كذلك بناظر الحربية، وبعلاف العسكر، وقاضي العسكر، ووزير الجنك، ورئيس العسكر، لأنه يعين قوادهم، ويسمع شكاياتهم، ويؤمن مؤنهم، ويسأل في ذلك أمام السلطان.

- عموم الوزراء: هم أمناء السلطان مهامهم تدبير أمور الرعية، ويسألون في ذلك أمام السلطان.

الملاحظ أن هاته الرسالة لم تقدم أي جديد بخصوص مكانة ومهام الصدر الأعظم قياسا بالمشاريع السابقة، حيث جاءت مثقلة بطابع تقليدي شكل إستمرار لما كان متداولا في حقب إسلامية سابقة، ومن دون حتى أسس وظيفية واضحة بينه وباقي جهاز الحكومة.

ثم إن تدهور وضعف جهاز الدولة بالمغرب وتنامي الأطماع الأجنبية كانت أسبابا كافية في إبقائه حبر على ورق بعد إنتصاب فرنسا كدولة حامية للمغرب **(1)**.

فكيف تعاملت الحماية مع مؤسسة الصدرالأعظم؟ وما الأدوار التي إضطلع بها في تلك الفترة؟

1- حول أسباب فشل الفكر الإصلاحي المغربي في القرن 20 أنظر بهذا الخصوص: محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 51-50

المطلب الثاني: مؤسسة رئيس الحكومة في عهد الحماية وقبل دستور1962.

عرفت مؤسسة رئيس الحكومة / الصدر الأعظم بالمغرب خلال الفترة الممتدة بين الحماية والسنوات الأولى للإستقلال وضعيتين متباينتين:

فمع دخول المغرب تحت عباءة الحماية الفرنسية عرفت مؤسسة الصدر الأعظم على غرار باقي مؤسسات الدولة تغييرات مهمة، دخلت معها في مرحلة تبعية للسلطات الحامية ممثلة في شخص المقيم العام، حيث قلصت صلاحيتها بشكل أفرغها من كل محتوى يبرر وجودها (الفرع الأول)، لكن مع الإعلان عن نهاية نظام الحماية وإسترجاع المغرب لإستقلاله سجلت مؤسسة رئيس الحكومة عودة تدريجية لوضعها السابق، كما شكلت واجهة للتطور المؤسساتي الذي عرفه المغرب في فترة ماقبل دستور **1962** (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مؤسسة رئيس الحكومة في عهد الحماية.

شكل نظام الحماية الذي فرض على المغرب في **30** مارس **1912** بموجب إتفاق بين السلطان المولى "عبد الحفيظ " والسلطات الفرنسية بالقيام بإصلاحات تخلص المغرب من حالة التأخر فاصلا بين عهدين من حياة المغرب، فقد فصل بين عهد الإستقلال الذي كان المغرب يتمتع فيه بسيادته الكاملة، وحريته في تدبير شؤونه وسن قوانينه، وعهد التبعية الذي أصبح فيه المغرب قطرا تابعا لفرنسا التي صار لها الحق في تدبير شؤونه وإقتراح وتنفيذ السياسة التي تريدها.

وفي الواقع لم يكن بإمكان المولى "عبد الحفيظ" إيقاف هذا المد الإستعماري والإلتزام بشروط البيعة على الأقل من الناحية الموضوعية، بالنظر للظروف التي عصفت بالمغرب خلال السنوات الأربع التي تلت بيعته، حيث توالت الفتن الداخلية وظهر عدة تمردات في عدة مناطق من المغرب، لا سيما شماله وشرقه، تزعمها بحسب ما أسماه بعض الباحثين **(1)** مغامرين كبار، أمثال الريسوني، وبوحمارة، وبوعمامة.

1- سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، المرجع السابق، ص: 58

- حول هذه الثورات أنظر: إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية، المرجع السابق، ص ص: 291 -307

من جهة ثانية، شكل تزايد الضغوط الأجنبية خاصة من طرف فرنسا التي تمتعت بموجب معاهدة الحماية بمهمة القيام بإصلاحات شاملة، إداريا، وقضائيا، وتعليميا، وإقتصاديا، وماليا، وعسكريا في الواقع تنازلا من هذا الأخير عن كل مظاهر السيادة الداخلية والخارجية، ليكون بذلك المولى "عبد الحفيظ " قد سار على خطى أخيه المعزول المولى "عبد العزيز" (**1**).

شكل المساس بالهوية المغربية مقوما أساسيا للإدارة الحامية، بداية من الحد من سلطات ونفوذ السلطان، والجهاز المعاون له بقيادة الصدر الأكبر، والسيطرة على الإدارة المحلية والتحكم في دواليبها بجعلها آلية للسيطرة على السكان بإيهامهم أن القرارات الصادرة عنها هي متخذة من طرف المؤسسات المحلية الحاكمة (**2**).

وفي ذلك قال المقيم العام بالمغرب ليوطي: ((ينبغي ألا نطمس الإدارة القديمة، وألا نقاوم أعضاء المخزن بل نسخرهم في إدارة البلاد (...) ونسخر هذه الفئة الحاكمة .... فإننا نملك زمامها، ولنكرمها على سبيل السياسة وإن لم يكن عن إقتناع)) (**3**).

وقد أعطى الفيرمان الشريفي المؤرخ بتاريخ **31** أكتوبر **1912** وجها جديدا للمخزن الشريفي، بداية بإبقائه على منصب الصدر الأعظم وعدم إلغائه لكن مع إعادة تنظيم إختصاصاته، فأصبح ممثلا لكل من المخزن الجديد والسلطان، بحيث لم يعد دوره يقتصر على مجرد مساعدة السلطان بل أصبح صاحب سلطة تنظيمية عامة مفوضة له من قبل الخليفة، وإلى جانبه وزيرين: وزير للمالية، ووزير مكلف بالحرب، بالإضافة إلى تفويضات خاصة متعلقة بأمور محددة، وكانت هذه السلطة تنفيذية في الغالب ومستقلة أحيانا أخرى (**4**).

1- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908-1988)، المرجع السابق، ص ص: 128-127.

2- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق ص ص: 152-148، أنظر أيضا: فخر الدين مهيوبي: (إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي : دراسة في دولة ما بعد الإستعمار)، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2014، ص: 79.

-Voir aussi :Mohammed Nabih : (du grand vizir : au chef du governement), op.cit, p : 62

3- تاريخ المغرب تحيين وتركيب: إشراف وتقديم محمد القبلي، منشورات المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، الرباط 2011، ص: 544.

4- عبد الطيف أكنوش: (السلطة و المؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 153

- Voir aussi: Samir lyazidi : (l’institutien de premier minister au maroc), op. cit, p:17

تمثلت السلطة التنظيمية المستقلة المفوضة للصدر الأعظم من لدن السلطان في أمور لا تتناسب مع مقامه الديني مثل الخمور، وألعاب القمار، والتأمينات (**1**).

وكانت قرارات الصدر الأعظم بهذا الشأن تخص مواضيع تشريعية، فكان بوسعه تعديل أو إلغاء الظهائر المنظمة لهذه الأمور (**2**).

يشار في هذا الجانب أن الصدر الأعظم وحده من كان يمارس السلطة التنظيمية داخل المخزن دون باقي الوزراء الذين لم يستفيدوا من أي تفويض تنظيمي، وإتخذت سلطته في هذا الإطار شكل قرارات (**Arretes**)، فالحماية لم تدخل إلى المغرب لفظ "المرسوم"، حيث إستخدم الصدر الأعظم بدلا عن ذلك" المنشور" لإتخاذ تدابير تنظيمية (**3**).

إضافة لممارسته للسلطة التنظيمية مارس الصدر الأعظم مهمة النظر في أعمال الوزراء، ومراقبة الباشوات والقواد ويتكاتب معهم رأسا بواسطة أرباب الحكومة الحامية ومشورتهم، ويتوسط في تسمية الباشوات والقواد، وله التفويض في إنشاء القرارات المعدة لتنفيذ الظهائر والتعليمات الإدارية (**4**).

من جهة ثانية، ساهم ظهير **31** غشت **1953** في توسيع الإختصاص التشريعي للصدرالأعظم، إذ صار له بموجب التفويض من السلطان إتخاذ كل التدابير التنظيمية والفردية المتعلقة بإدارة الشؤون العامة بالمغرب بما فيها ما يمكنه من تغيير النصوص التشريعية القائمة، لكن من دون أن تكون القرارات الصادرة بهذا الخصوص قرارات تشريعية حتى وإن كانت كذلك وفق المعيار المادي، لأن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد قرارات تنظيمية متخذة بناء على تفويض التشريع (**5**).

رغم ذلك ظل المقيم العام محتكرا للعديد من الإختصاصات في المجال التنظيمي، حيث كانت له سلطة تنظيمية خاصة تتعلق بتدبير الأمن الداخلي، وسير المصالح العمومية الفرنسية، والإقامة العامة، كما كان بإمكان بعض

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 28

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 30

3- نفس المرجع، ص: 32

4- عبد الحميد بن أبي زيان بنشنهو ترجمان مدني: (البيان المطرب لنظام الحكومة بالمغرب)، المرجع السابق، ص: 57

5- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 34

المديرين المشاركة في إتخاذ هذه التدابير، وفي حالات أخرى كان المقيم العام يستفيد أيضا من تفويض تنظيمي مباشر من لدن السلطان كتفويض تنظيم التجارة الخارجية (**1**).

كذلك بادرت سلطات الحماية إلى حذف عدد من الوزارات بعد تولي المقيم العام لمهامها وإحلال المدراء محل الوزراء، حيث تم حذف منصب وزير البحر الذي حل محله المقيم العام كمشرف على العلاقات الخارجية، كما أصبح يمضي الظهائــر وينشرها ويقوم بتنفيذها، وأيضا تم التخلي عن وزارة المالية إبتداءا من سنة **1914** التي حلت محلها المديرية الشريفة المكلفة بالمالية، فضلا عن إحداث نظام قضائي عصري أصبح بموجبه لوزير العدل النظر في كل ما يتعلق بالشؤون الشرعية فيراقب القضاة، والعدل، والوكلاء الشرعيين ويبلغهم جميع أوامر السلطان فيما يتعلق بالفصل بين المتقاضين وغير ذلك من الأمور(**2**)، كما فوضت سلطات وزير الحرب لقائد القوات الفرنسية، هذا بالإضافة إلى إحداث وزارة الأحباس بمقتضى ظهير **13** يوليوز **1913** المؤكد بواسطة ظهير **21** يونيو **1947**، حيث عاد لها النظر في جميع المسائل المتعلقة بعموم أوقاف الإيالة، وأيضا التصرف في الأملاك الحبسية (**3**).

إضافة لذلك، أحدثت سلطات الحماية بنية إدارية مكلفة بمهمة إرشاد المخزن ومراقبته سميت "بسلطات المراقبة" التي تشكلت من المقيم العام، والكاتب العام للحماية، والمندوب العام للإقامة الفرنسية، حيث أطلق عليها إسم "مصالح الإقامة العامة"، تألفت من ثلاث مديريات كبرى هي: مديرية الشؤون الشريفة المكلفة بالعلاقة مع المخزن، ومديرية الشؤون الأهلية التي كانت تنقسم إلى مديرية الشؤون السياسية، ومديرية الشؤون الداخلية قبل أن تتوحد سنة **1948** تحت إسم مديرية الداخلية (**4**).

كما أنشأ الفرنسيون أيضا مجلسا حكوميا سمي ب "مجلس شورى الحكومة" بقرار من المقيم العام بتاريخ **18** مارس **1919** الذي كان بقيمة تشريعية كبيرة، وأدوار مهمة تمثلت في التكريس لحرية العمل، والدفاع على حقوق ومصالح المواطنين وتمثيله لهم (**5**).

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 31

2 -Mohammed Lhbabi : (le gouvernement marocaine à l'aube du 20 éme siécle), op.cit, p :139

3- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955 إلى 1985): المرجع السابق، ص: 16

4 - عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس و اليوم)، المرجع السابق، ص: 153

5 - عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 129

في الواقع لم يكن هذا المجلس يحمل في الطابعه الإستشاري غير الإسم، بقدر ما كان وسيلة للسلطات الحماية لتدعيم سلطات المقيم العام، وتنظيم مصالح الفرنسيين من تجار وفلاحين ومعمرين بالمغرب وحمايتها، وأيضا البحث عن إنماء هذه المصالح ومضاعفتها وإمدادها بالوسائل التي تركزها وتزيد في إمكانيتها (**1**).

بجانب المبادرات السابقة أحدث ظهير **21** يونيو**1947** المتعلق بإعادة تنظيم المخزن المركزي، لجنة إلى جانب الصدر الأعظم تتكون من خمسة مناديب يشكلون صلة وصل بين إدارة المخزن والإدارات الجديدة التي أحدثتها سلطات الحماية، لتصبح إدارة المخزن مشكلة من الوزير الأكبر/ الصدر الأعظم، ووزير العدل، ووزير الأحباس، ومدير التشريعات، ونائب الوزير الأكبر في التعليم، وفي **4** يونيو **1947** تم تأسيس مجلس للوزراء والمديرين، يتكون من أعضاء إدارة المخزن، ومن مديري الإدارات الشريفة الذين يعينهم المقيم العام، ويجتمع هذا المجلس مرة في الشهر لتدارس الشؤون العامة للدولة (**2**).

وفي سنة **1953** أرادت الحكومة الفرنسية أن تعزيز مركز مجلس الشورى فأصدرت ظهير **16** سبتمبر **1953**، والذي إعتمد نفس الصلاحيات التي حملها قرار **18** مارس **1919**، حيث عد كمجلس للحكومة يعنى بمواكبة مصالح الساكنة ودراسة شؤونهم المالية والإقتصادية والإجتماعية، يتألف من قسمين: قسم فرنسي، وآخر مغربي، يجتمع كل منهما في جلسة خاصة تحت رئاسة المقيم العام بإعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، أما الصدر الأعظم فكان يحضر معه إجتماعات القسم المغربي، من دون التدخل في النقاشات ولا حتى الرد على الإنتقادات والإقتراحات (**3**).

يبدو مما سبق، بأنه لم يكن للتطور القانوني الذي عرفته مؤسسة الصدر الأعظم في عهد الحماية لينعكس على حقيقة ممارستها لأدوارها، بسبب إفتقارها لسلطة فعلية لصنع القرار في ظل تبعيتها لسلطات الحماية ما شكل عائقا أمامها بهذا الخصوص، وقد ظل هذا الأمر مؤجلا إلى حين زمن إستقلال المغرب الذي شهدت به تغييرات سياسية ودستورية مهمة.

---

1 - عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 131، أنظر أيضا: عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس و اليوم)، المرجع السابق، ص: 153

2- عبد النبي كياس: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام السياسي والدستوري المغربي)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط ، أكدال، السنة الجامعية: 2004-2005، ص: 21

3- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري و النيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 129

الفرع الثاني: مؤسسة رئيس الحكومة في مغرب الإستقلال وقبل دستور 1962.

فرضت الخلافات بين الملك محمد الخامس وأحزاب الحركة الوطنية خلال هذه الفترة على مؤسسة رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء أنذاك) وضعين متناقضين، تمثلا في التبعية للملك تارة (الفقرة الأولى)، والإلغاء تارة أخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التبعية للملك.

شكلت الفترة الفاصلة ما بين **1956** تاريخ الإعتراف الرسمي بإستقلال المغرب، و سنة **1962** تاريخ صدور أول دستور للمملكة مرحلة حاسمة في التاريخ الدستوري للمغرب، فخلال هذه الفترة سيتم إقرار مجموعة المبادئ التي سيقوم نظام الحكم على أساسها في دولة الإستقلال.

وقد إعتبر الملك محمد الخامس أن الإستقلال ليس غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق إصلاح جوهري، وتزويد البلاد بأنظمة، ومؤسسات سياسية ودستورية سليمة تنسجم وتستجيب لمتطلبات المرحلة، وتمكن المغاربة من الإستفادة من ثمرات هذا الإستقلال من خلال المشاركة في تدبير شؤونهم العامة (**1**)، معبرا عن ذلك في خطاب للعرش يوم **18** نونبر **1955** (بعد يومين من رجوعه من المنفى) بقوله: ((إن هدفنا الأول هو تأسيس حكومة مغربية مسؤولة وذات تمثيلية، هذه الحكومة التي سيكون من مهامها: خلق مؤسسات منبثقة عن إنتخابات حرة، ترتكز على مبدأ فصل السلط، وفي إطار ملكية دستورية تعترف للمغاربة على مختلف دياناتهم بحقوق المواطن وممارسة الحريات العامة والنقابية)) (**2**).

ثم تلى ذلك في خطابه ليوم **15** ماي من سنة **1956** بمناسبة أول إستعراض للقوات المسلحة الملكية بالتذكير بالقول: ((بأن الملك هو الضامن لسيادة الأمة والقيم عليها، من خلال ملكية دستورية قائمة على فصل السلط وتتماشى مع طبيعة الحاجة، نظام يمكن من ديموقراطية حقيقية مستوحاة من الإسلام، ومن تطور بلادنا

1- عبد الرزاق بياز: (المسألة الدستورية والإنتقال الديمقراطي بالمغرب: متطلبات دستور الإنتقال الديمقراطي - دراسة تحليلية-)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2002-2003، ص: 58.

2- عبد العالي حامي الدين: (الدستور ورهان موازين القوى: الملكية، الأحزاب الحركات الإسلامية)، منشورات دفاتر وجهة نظر الطبعة الأولى، 2005، ص: 23.

ومترجمة لإرادتنا في إشراك شعبنا تدريجيا في تدبير ومراقبة دواليب الدولة)) (**1**).

هكذا تم بتاريخ **7** دجنبر **1955** تعيين الملك محمد الخامس لأول حكومة مغربية في عهد الإستقلال (ولو أن التوقيع الرسمي على إستقلال المغرب لم يتم إلا في **2** مارس **1956**)، برئاسة إحدى الشخصيات المستقلة والمقربة منه هو السيد امبارك لهبيل البكاي (**2**)، الذي حمل لقب رئيس مجلس الوزراء على غرار نظيره الفرنسي قبل صدور دستور **1958** (**3**)، مع العلم أن الظهير الشريف الذي عين بموجبه هذا الأخير جاء فيه لقب رئيس الوزارة (**4**).

ضمت هذه الحكومة إلى جانب رئيسها خمسة وزراء مستقلين، وستة وزراء من حزب الشورى والإستقلال، وتسعة أعضاء من حزب الإستقلال الذي لم يكن راضيا على حضوره في هذه الحكومة ونسبة تمثيليته فيها، حيث كان يرى بأنها لا تتناسب مع وزنه في الأوساط الشعبية، أو كفاءة أطره، أو نضاله، أو تقديسه لشخص الملك (**5**)، بل الأكثر من ذلك فقد كان يمني النفس بإستشارته من قبل الملك عند إختيار الوزراء، وأن يكون الوزير الأول من حزب الإستقلال، مع توفره على صلاحية تعيين أعضاء الحكومة، فضلا عن مطالبته بأن يكون للوزراء مسؤولية تامة في تسييرهم للقطاعات التي يشرفون عليها، وأن يتمتع الوزير الأول بحق المراقبة الفعلية فيما يتعلق بتنفيذ السياسة الحكومية (**6**).

1- عبد الرزاق بياز: (المسألة الدستورية والإنتقال الديمقراطي بالمغرب: متطلبات دستور الإنتقال الديمقراطي - دراسة تحليلية-)، المرجع السابق، ص: 59

2- امبارك لهبيل البكاي: ولد بمدينة بركان سنة 1907، تخرج من المدرسة العسكرية الفرنسية بمكناس، وشارك في الحرب العالمية الثانية ضمن الجيش الفرنسي وفقد رجله فيها في معركة بالنرويج، فغادر الخدمة العسكرية برتبة كولونيل، ثم عين قائدا ثم باشا بمدينة صفرو، وعندما عزل الفرنسيين محمد الخامس يوم 20 غشت قدم إستقالته كرد فعل منه. إثر ذلك إنتقل لفرنسا إلى أن قررت الحكومة الفرنسية في يوليوز سنة 1955 إستدعائه ليسهل الإتصال بالوطنيين المغاربة في أفق المفاوضات. وفي7 دجنبر من سنة 1955 عينه الملك محمد الخامس ليتولى رئاسة أول حكومة وطنية، ليعيد تعيينه على رأس حكومة ثانية في 28 أكتوبر 1956. وافته المنية في أبريل من سنة 1961. أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، المرجع السابق، ص ص: 40-33.

3- عبد النبي كياس: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام السياسي والدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 22

4- نص الفصل الثاني من ظهير شريف الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1375 الموافق ل 7 دجنبر 1955، المتعلق بتعيين أول حكومة في مغرب الإستقلال برئاسة السيد امبارك لهبيل البكاي، الجريدة الرسمية عدد 2252، 8 جمادى الأولى1375، الموافق ل 23 دجنبر 1955، ص: 3506، على مايلي: تسند مناصب الوزارة للشخصيات الأتية أسماؤهم حسب البيان التالي: رئيس الوزارة السيد البكاي بن امبارك.

5- عابد الجابري: (البيان المطرب لنظام حكومة المغرب: المفهوم القديم للسلطة والصراع حول الإختيارات)، مجلة مواقف، العدد الثالث، ماي 2002، ص: 26

6- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 58

وفي ظل غياب نص منظم لصلاحيات رئيس الحكومة وسلطة كل وزير، فضلا عن إختصاصات مجلس الوزراء، فقد إستلزم الأمر إسناد مهام الصدر الأعظم إلى رئيس الحكومة بموجب ظهير **6** يناير **1956**، الذي صدر بعد شهر من تعيين حكومة ٱمبارك لهبيل، حيث ظل هذا الظهير برغـــم طابعه الإنتقالي ساري المفعـول إلى حين صدور دستــور **1962** (**1**).

وفقا لذلك مارس رئيس الحكومة مهامه في هذه الفترة تحت إشراف مباشر من الملك، وتركزت هذه الصلاحيات فيما مايلي (**2**):

- سلطة تنظيمية عامة لإدارة الشؤون العامة للبلاد، وهي السلطة التي كان يباشرها الصدر الأعظم بموجب قانون فيرمان **31** أكتوبر **1912**، وظهير **21** يونيو **1947** بإشراف من المقيم العام.
- سلطة تنظيمية تمارس بناء على تفويض من لدن السلطات للتشريع في الأمور المحرمة دينيا.
- سلطات مخولة إلى الصدر الأعظم بمقتضى نصوص والصادرة قبل سنة **1953**.

كما تقرر أيضا بداية من حكومة البكاي الأولى أن يتولى رئيسها المهام التي كان يمارسها المقيم العام والكاتب العام للحماية، وذلك بإشراف الملك الذي يضع البرنامج الحكومي (**3**)، وبذلك فقد تولى رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة حاليا) مهمة تنسيق النشاط الحكومي ورئاسة إجتماعات الحكومة، وعدد من اللجان الوزارية الدائمة، بالمقابل كان الملك يرأس إجتماعات المجلس الوزاري الذي من خلاله يوجه عمل الوزراء، ويحدد الخطوط الرئيسية للسياسة العامة للدولة، زيادة على أن مسؤولية الحكومة لا تكون إلا أمام الملك فرديا وجماعيا (**4**).

وهو الأمر الذي أشار إليه الملك محمد الخامس في خطاب العهد الملكي المؤرخ في **8** ماي **1958** بقوله: ((... وإقتناعا منا بضرورة التمييز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإننا فيما يخص السلطة التنفيذية سنصدر

---

1 - محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 35

2- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي)، المرجع السابق ص ص: 23- 22

3- Ben skour mohemmed :(l’institution du premier ministre aspect gouvernemental, aspect administratif), mémoire du cycle supérieur de l’ENAP, RABAT, 1986, p :40

4- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 40

ظهيرا تعين فيه سلطة رئيس الحكومة، وسلطة كل وزير وإختصاصات مجلس الوزراء، حتى يتمكن الوزراء الذين يستمدون سلطاتهم من جنابنا الشريف والذين هم مسؤولون أمامنا جمعا وإنفرادا، والذين هم متضامنون في هذه المسؤولية، من القيام بالمهمة التي تنيطها بعهدتهم)) (**1**).

ومارس رئيس الحكومة صلاحياته بمقتضى مراسيم، التي لم تكن معروفة في المعجم القانوني المغربي قبل تاريخ **3** فبراير**1956**، كما لم تكن هذه المراسيم توقع من لدن الوزراء المعنيين بها إلا بموجب ظهير يصدر بهذا الخصوص (**2**).

من جهة ثانية، لم يكن تعيين حكومة يقودها رئيس وزارة إلا ليعبر عن ضرورة تسهيل ممارسة السلطة وتنظيمها على أسس ومرتكزات أكثر موضوعية، ولا شك أن شخصية رئيس الحكومة وإنتمائه الحزبي شكل عاملا مهما في درجة فعالية ممارسته لصلاحياته، حيث ذهب البعض إلى إعتبار أن وظيفة رئيس مجلس الوزراء لم تكن بالمهمة، لذلك فقد كان ينقص امبارك البكاي الإنتماء الحزبي، وبالتحديد لحزب الإستقلال الذي كان يمثل القوة السياسية والشعبية (الحزبية) الأولى أنذاك (**3**).

على هذا الأساس، لم تعمر الحكومة الأولى في تاريخ المغرب المستقل أكثر من ستة أشهر، نتيجة التضارب الحاد في الرؤى والتوجهات بين مكوناتها، لا سيما بين وزراء حزب الإستقلال والوزراء المقربين من المخزن، ما فرض على رئيسها امبارك البكاي تقديم إستقالته. ليعيد الملك تعيينه مرة أخرى على رأس حكومة ثانية في **26** أكتوبر **1956** (**4**)، والتي بدورها لم تسلم بدورها من الخلاف والنزاع بين مكوناتها، لاسيما بعد أن أبدى حزب الإستقلال عدم رضاه على تركيبتها وعدد الوزارات التي نالها، رغم أنه حاز على أغلبيتها (**10** حقائب وزارية من مجموع **16**)، إذ حرص الملك محمد الخامس على إتباع نفس المنهجية التي إعتمدها في تشكيل الحكومة الأولى بضمان تمثيل مختلف القوى في التشكيل الحكومي، حيث ضم تشكيلها إلى جانب وزراء حزب الإستقلال، كل من وزراء حزب الأحرار المستقلين، وشخصيات مستقلة (**5**).

1- نص العهد الملكي المؤرخ في 8 مارس 1958، الجريدة الرسمية عدد 2378، بتاريخ 23 ماي 1958

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 37

3- نفس المرجع، ص: 39

4- ظهير شريف رقم 1.56.269 الصادر بتاريخ ربيع الأول 1378 الموافق ل 28 أكتوبر 1956، المتعلق بتعيين أعضاء حكومة امبارك لهبيل البكاي الثانية بمقتضى الجريدة الرسمية عدد 2301، بتاريخ ربيع الثاني 1376، الموافق ل (30 نونبر 1956).

5- عابد الجابري: (البيان المطرب لنظام حكومة المغرب: المفهوم القديم للسلطة والصراع حول الإختيارات)، المرجع السابق، ص: 31

لم يغير تعيين هذه الحكومة من الوضع شيئا في ظل إستمرار الصراع القائم وما تلى ذلك من التطورات، منها إندلاع العديد من المظاهرات والتمردات في عديد من مناطق المغرب إحتجاجا على الوضع السائد، منها إعلان "عدي أو بيهي" عامل إقليم تافيلالت يوم **18** يناير **1957** عن تمرده بدعوى رفض ديكتاتورية حزب الإستقلال (**1**).

ولعل أبرز عامل ساهم في التعجيل في إنهاء مهام هذه الحكومة هو ظهور تحالف جديد ضم كل من مؤسسي كل من حزب الشعبية بزعامة المحجوبي أحرضان، وحركة الأحرار المستقلين بزعامة رضى اكديرة ضد حزب الإستقلال، الذي توجه بتقديمعريضة إلى رئيس الحكومة تحمل شكوى من هيمنة حزب الإستقلال على مفاصل الدولة، والتي لقيت تضامنا من رئيس الحكومة. بالمقابل ما لبث أن رد حزب الإستقلال على ذلك بتقديم وزرائه إستقالتهم من الحكومة في نفس اليوم، وتعلق الأمر بكل من أحمد بلا فريج، وعبد الرحيم بو عبيد، وعبد الكريم بنجلون، وعبد الله إبراهيم، ومحمد الدويري، وعمر بن عبد الجليل، وأحمد اليزيدي، وإدريس المحمدي، ومحمد الفاسي، الشيء الذي أدى في النهاية لإقالتها من قبل الملك (**2**).

بعد إستقالة وزراء حزب الإستقلال من حكومة البكاي الثانية في **15** أبريل سنة **1958**، كلف الملك محمد الخامس السيد أحمد بلافريج (**3**)، الذي كان أمينا عاما لحزب الإستقلال أنـذاك بتشكيل حكومة جديدة بتاريخ

1- عابد الجابري: (البيان المطرب لنظام حكومة المغرب: المفهوم القديم للسلطة والصراع حول الإختيارات)، المرجع السابق، ص: 32

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 47، أنظر أيضا: محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، مطبعة البريق، الطبعة الأولى، بغداد، العراق 2010، ص ص: 53-51

3- أحمد بلا فريج: ولد بمدينة الرباط في 1 ماي 1908، و توفي بها يوم 14 أبريل 1990، بدأ مساره الدراسي بالرباط لغاية المستوى الإعدادي، ثم الثانوي بمعهد مولاي يوسف بالرباط، لينتقل بعدها لباريس التي حصل من إحدى مؤسساتها على شهادة الباكلوريا، ليختار التوجه بعد ذلك إلى العاصمة المصرية القاهرة لمتابعة دراسته الجامعية بجامعة فؤاد الأول، ثم عاد مرة أخرى إلى باريس التي قضى فيها خمس سنوات بين 1928 و1932 توجها بنيله شهادة الإجازة في الآداب وشهادة العلوم السياسية .

بدأ مساره السياسي كعضو في كتلة العمل الوطني المؤسسة عام 1934حيث شارك في تحرير المذكرة الإصلاحية التي وجهتها لملك محمد الخامس، وفي عام 1943 كان إلى جانب علال الفاسي من مؤسسي حزب الإستقلال وأول من تولى أمانته العامة، كما كان من مهندسي وثيقة المطالبة بالإستقلال في 11 يناير1944، إثر ذلك أعتقل من قبل السلطات الفرنسية وتم نفيه إلى جزيرة كورسيكا ولم يطلق سراحه إلا عام 1946.

ليعين بعد إستقلال المغرب في منصب وزير للخارجية في حكومة البكاي الثانية، بعدها ترأس ثالث حكومة في تاريخ المغرب بعد إستقلاله، كما تولى منصبي وزير الخارجية ومنصب الممثل الشخصي للحسن الثاني في نفس الحكومة، ثم وزير للخارجية في الحكومة الثامنة التي ترأسها الملك الحسن الثاني.

أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، المرجع السابق، ص ص: 48-43

12 ماي سنة **1958**(**1**).

بهذا الخصوص، يرى البعض الباحثين (**2**) أن تحكم الملك في تعيين الحكومة بتسمية شخصية محافظة من حزب الإستقلال على رأسها حقق له أهدافا إستراتيجية مهمة، من بينها الحد من نفوذ الحزب وتطلعاته لإقامة ملكية مقيدة، فيما يستأثر هو بالسلطة التنفيذية، بتعميق الصراعات الداخلية بين أعضائه.

وهو ما كان بالفعل حيث شهدت التطورات اللاحقة بالحزب إنشاقاقا داخل صفوفه، أفرز جناحين: جناح محافظ، وجناح يساري، لكل نظرته حول مبادئ الإصلاح والتسيير الحكومي. لكن ما زاد في حدة الوضع خلال هذه الفترة هو عودة الإضطرابات والتمردات في عدد من مناطق المملكة، الشيء الذي إنعكس بالسلب على وضع هذه الحكومة وجعل الملك يعجل في إنهاء مهامها في **3** دجنبر سنة **1958** (**3**).

ليتخذ بعدها الملك محمد الخامس قرارا جديدا مفاده تشكيل لجنة ملكية قصد مباشرة مفاوضات مع حزب الإستقلال لتشكيل حكومة جديدة، إنتهت بتعيين شخصية تنتمي للتيار اليساري لحزب الإستقلال، الجناح الممثل للإتحاد المغربي للشغل وحركة المقاومة، وتعلق الأمر بعبد الله إبراهيم (**4**)، بتاريخ **24** دجنبر **1958** (**5**).

1- ظهير شريف رقم 152. 1.58 الصادر بتاريخ 3 ذي القعدة 1377، الموافق ل 12 ماي سنة 1958، المتعلق بتعيين حكومة أحمد بلافريج، الجريدة الرسمية عدد 2378، 14 ذي القعدة 1377، الموافق ل 23 ماي 1958.

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 42

3- عابد الجابري: (البيان المطرب لنظام حكومة المغرب: المفهوم القديم للسلطة والصراع حول الإختيارات)، المرجع السابق، ص ص: 36-33

4- عبد الله إبراهيم: ولد عبد الله إبراهيم (مراكش 24 سنة 1918 - 11سبتمبر 2005 الدار البيضاء)، تلقى تعليمه الأولي (المسيد) بالمدينة القديمة بمراكش، وتابع دراسته بها إلى أن تخرج من جامعة ابن يوسف، إنخرط عبد الله إبراهيم في سن مبكرة في الحركة الوطنية ضد الحماية الفرنسية، وكان ضمن الموقعين على عريضة المطالبة بالإستقلال سنة 1944 ومن مؤسسي حزب الإستقلال في نفس السنة. ثم إنتقل سنة 1945 إلى فرنسا حيث درس العلوم الاقتصادية والسياسية بجامعة السوربون بباريس، ليعود بعدها للمغرب سنة 1949 لينخرط في صفوف الحركة الوطنية ضد المستعمر الفرنسي حيث أسند له حزب الإستقلال منصب رئيس تحرير لجريدة العلم الناطقة بإسم الحزب.

كان عبد الله إبراهيم يؤمن بأهمية العمل النقابي في النضال السياسي وبأهمية الطبقة العمالية في الكفاح من أجل الإستقلال، وكان ضمن مؤسسي الإتحاد المغربي للشغل في مارس 1956.

بدأ مسار مهامه الحكومية كوزير للإعلام في حكومة امبارك البكاي الأولى في 1955، ثم كوزير للتشغيل والشؤون الإجتماعية في حكومة البكاي الثانية، وفي 24 دجنبر 1958 عينه الملك محمد الخامس كرئيس لرابع حكومة في تاريخ المغرب، التي إستمرت لغاية 20 ماي 1960 وهو تاريخ إقالته.

بعد ذلك إعتزل الحياة السياسية وعمل كأستاذ للعلاقات الدولية بجامعة الدار البيضاء وبقي يدرس فيها ويشرف على رسائل الدكتوراه إلى حين وفاته. أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، المرجع السابق، ص ص: 57-51

5- ظهير شريف 1.58.409 الصادر بتاريخ 21 جمادى الأولى 1378، الموافق ل 24 دجنبر 1958 والمتعلق بتعيين حكومة عبد الله إبراهيم، الجريدة الرسمية عدد 2410 بتاريخ 22 جمادى الثانية 1378، الموافق ل 2 يناير 1958.

في الواقع لم يساهم هذا التعيين إلا بالتعميق أكثر لأزمات الحزب الداخلية والتي أدت به في النهاية لإنشقاق نهائي، إنبثق عنه حزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية بزعامة عبد الله إبراهيم بجانب عضوين أخرين في الحكومة هما: عبد الرحيم بوعبيد نائب رئيس الحكومة ووزير الاقتصاد الوطني، والمعطي بوعبيد وزير الشغل والشؤون الاجتماعية (**1**).

رغم تماسك تركيبة هذه الحكومة وصياغتها لمشروع تقدمي للتغيير والإصلاح ووضع ضمن أولوياته إنهاء الجدل الدستوري وإعادة النظر في هيكلة الحقل السياسي، شكل الخلاف في وجهات النظر حول مسألة السلطة بين أحزاب الحركة الوطنية والملك، فضلا عن الإضطرابات التي سجلت عودتها لبعض المناطق المغربية سببا مباشرا في إنهاء الملك محمد الخامس لمهام هذه الحكومة في **21** ماي **1960** (**2**).

الفقرة الثانية: إلغاء الملك لمنصب رئيس الحكومة.

كان لتدهور الأوضاع السياسية بالمغرب بعد إستقلاله، دور مهم في إقدام الملك محمد الخامس على إلغاء منصب رئيس الحكومة، حيث إختار في ظل هذه الظروف تشكيل حكومة جديدة تولى رئاستها بنفسه، متوليا بذلك الأمور مباشرة في **26** ماي **1960** (**3**)، وهي حكومة سيرها في الواقع ولي عهده أنذاك الأمير الحسن الثاني بصفته نائبا لرئيس الحكومة ممارسا بذلك مهمة تنفيذ السياسات الحكومية للملك، بل مارس أيضا سلطات كان يختص بها الملك نفسه (**4**).

برر الملك محمد الخامس قراره بتوليه رئاسة الحكومة بنفسه بقوله: ((لقد كنا منذ إستعادة وطننا إستقلاله شديدي الحرص على أن تضم الحكومات المتعاقبة أكثر ما يمكن من ممثلي الهيئات السياسية في حظيرتها ... أما اليوم فقد أصبح من الصعب تأليف حكومة من هذا الشكل، وفي إنتظار وضع دستور يعين المقاييس التي نعتمد

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 43، أنظر أيضا: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 41

2- أحمد الحارثي: (جدلية الإقتصادي والسياسي في المغرب)، منشورات نوافذ، الطبعة الأولى، 2003، ص: 40-39

3- ظهير شريف رقم 1.60.145، الصادر بتاريخ 1 ذي الحجة 1379، الموافق ل 26 ماي 1960، والمتعلق بتعيين خامس حكومة بتاريخ المغرب المستقل، والتي تولى رئاستها الملك محمد الخامس، الجريدة الرسمية عدد 2485 بتاريخ 15 ذي الحجة 1379، الموافق ل 10 يونيو 1960، ص: 1865

4- محمد كنوف: (الحياة السياسية بعد إنتهاء حكومة عبد الله إبراهيم إلى الإعلان عن حالة الإستثناء)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 1991، ص: 23

عليها في إسناد الحكم إلى هيئة معينة، أثرنا أن نأخذ الأمور بيدنا مباشرة ونمارس شؤون الدولة بواسطة ولي عهدنا رغبة في إستقرار الحكم وجمع كلمة الأمة...)) (**1**).

شكل هذا الخطاب إشارة واضحة لحرص الملك على خلق هيئة تتولى وضع دستور للبلاد يحدد المعالم الرئيسية للنظام السياسي المغربي، ويضع معه الحكومة وباقي مؤسسات الدولة على سكة التنظيم المعقلن والسليم، وهو ما إعتبرته بعض زعامات النخبة المغربية خطوة إيجابية نحو ممارسة ديموقراطية، بعد تجدد النقاش حول إسناد رئاسة الحكومة لشخصية تمثل حزبا معينا، وترك المجال للأحزاب السياسية على الإتفاق فيما بينها حول تشكيل حكومة إئتلافية توزع فيها المناصب بالتساوي، مطالبة بنفس الوقت الإلتزام بالخيار الديموقراطي، بحيث عبر في هذا الشأن كل من عبد الهادي بوطالب عن حزب الشورى والإستقلال، والمحجوبي أحرضان عن حزب الحركة الشعبية بأنهما من أنصار الحل الديموقراطي، أي خلق مجلس تأسيسي منتخب من الشعب، فيما إكتفى فيه عبد الخالق طريس بصفته ممثلا لحزب الإستقلال بالإشارة إلى أن هناك طريقتين لوضع دستور هما: الحل الإنتخابي النخبوي، أو الحل الإنتخابي الشعبي (**2**).

وفي **17** نونبر **1960** بادر الملك محمد الخامس إلى تأسيس مجلس دستوري ضم **78** عضوا ممثلا لمختلف التيارات السياسية، حيث جاء في الظهير الخاص بتشكيل بهذا المجلس ما مفاده: ((أن دستور يجب أن يكون محترما للمبادئ الأساسية للإسلام ويراعي الطابع الخاص للمغرب؛ على أساس أن تحدث مؤسسات ديموقراطية في نطاق الملكية الدستورية)) (**3**).

وبمناسبة إستقباله لأعضاء المجلس بتاريخ **18** يناير من سنة **1961** حرص الملك محمد الخامس على تذكيرهم بضرورة: ((أن يكون الدستور ينطبق على جميع المغاربة، لذلك يجب أن لا يوضع لجماعة ضد أخرى، كما يجب أن يكون صالحا لهذا الجيل، وللأجيال القادمة كذلك)) (**4**).

1- خطاب الملك محمد الخامس يوم 25 سنة 1960، إنبعاث أمة، المطبعة الملكية، الجزء الخامس 1959-1960، ص: 129

2- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 166، أنظر أيضا: عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 185

3- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 60

4- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 167

خالفت نشأة هذا المجلس ما كان مأمولا منه حيث وصفه بعض الباحثين (**1**) بأن ميلاده حمل أسباب موته، بالنظر للخلافات الكبيرة التي سادت بين عضائه، بل هناك من الأحزاب السياسية من رفضت المشاركة فيه كحزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية، مطالبا بلسان المهدي بنبركة بخلق هيئة تأسيسة منتخبة رافضا أي إصلاح في ظل حكم مطلق، معتبرا بأنه صنيعة نظام ثيوقراطي يرمي لإحياء القيم والمبائ القديمة للمجتمع المغربي للحفاظ على الإمتيازات القديمة، ليكشف بالملموس عن دخوله في صراع مع المؤسسة الملكية، مفرطا بثقته بنفسه في ذلك وقوته.

بدورهما إستنكر كل من الحركة الشعبية وحزب الشورى الإستقلال بزعامة حسن الوزاني طبيعة عمل هذا المجلس، حيث عبر الأخير بقوله: ((ماهي حقيقة هذا المجلس؟ هل هو في حد ذاته في صالح الدستور؟ قد يجيب أعضاؤه بنعم، ولكن الحكم بالصلاحية لا يخص المجلس وحده، بل يهم الرأي في البلاد، فهو الذي يحكم بالصلاحية من عدمها، والدستور الذي سيوضع لا يعني المجلس وحده، بل يعني الشعب، فحكم الشعب للمجلس أو على المجلس هو الأساس)) (**2**).

ساهم غياب التوافق وهيمنة النزاع داخل هذا المجلس في عرقلة عمله وتجميده، بحيث لم يتمكن من إنجاز ما أحدث من أجله شأنه في ذلك شأن حكومات تلك المرحلة، ما أنهى هذه التجربة في مهدها، خاصة بعد إنتخاب علال الفاسي رئيسا له بشكل سري، وهو الأمر الذي المحجوبي أحرضان يعلق على ذلك بالقول: ((كنا نعتقد أن هذا المجلس مجلسا وطنيا، لكن إتضح أنه مجلس هيئة معينة)) (**3**).

من جهة ثانية، شكلت وفاة الملك محمد الخامس يوم العاشر من رمضان من سنة **1380** هجرية، الموافق ل **26** فبراير **1961** ميلادية إعلانا رسميا على نهاية هذه التجربة وإبقاء الوضع على ما كان عليه، وتأخير مسألة دسترة الحكم بالمغرب، حيث ظلت الحكومة التي كان يرأسها على وضعها مع إنتقال رئاستها لولي عهده الملك الحسن الثاني بعد توليه الحكم (**4**)، رغم أن الأمر كان يلزم خلاف ذلك؛ أي تقديم إستقالتها بحكم أن التقاليد

1- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 60

2- نفس المرجع، ص: 60.

3- نفس المرجع، ص: 60.

4- ظهير شريف رقم 1.61.06 لتنظيم الحكومة وتأليفها، الصادر بتاريخ 11 رمضان 1380، الموافق ل 26 فبراير 1961، الجريدة الرسمية عدد 2524 بتاريخ 22 رمضان 1380، الموافق ل 10 مارس 1961، ص: 632، وقد جاء فيه مايلي: (وحيث أننا تقلدنا إثر وفاة والدنا المعظم المهام الملكية وفقا لتقاليد البلاد).

الدستورية تستدعي بهذا الوضع الإستثنائي مبايعة الملك الجديد الذي كان في نفس الوقت رئيس الحكومة المفروض تقديم إستقالتها، وتعيين حكومة جديدة تخلفها تم تأجيله لما بعد إستقرار الوضع سياسيا (**1**).

غير أن التعديل الذي حصل هو تفويض الملك الحسن الثاني إلى المدير العام للديوان الملكي أحمد رضى أكديرة ممارسة السلطة التنظيمية وفقا لظهير **26** أبريل **1961**، والتي يتولاها عادة رئيس الحكومة (**2**).

وكان أبرز ما ميز وضعية المدير العام للديوان الملكي أنذاك هو الثقة التي كان يتمتع بها من طرف الملك الحسن الثاني، فضلا على عدم إنتماءه لأي من القوى السياسية التي كانت متواجدة على الساحة حينئذ (**3**).

وبعد مرور حوالي الثلاثة أشهر على توليه العرش المغربي بادر الملك الحسن الثاني لإستكمال العهد السابق لوالده الراحل الملك محمد الخامس بالتأسيس لملكية دستورية بوضع قانون أساسي للبلاد بمقتضى ظهير **19** ذي الحجة لسنة **1380** هجرية، الموافق ل **2** يونيو **1961**، والذي نص على ضرورة سير محكم ومنظم للدولة ومؤسساتها قبل وضع دستور للبلاد، كما أعتبر قانونا أساسيا مؤقتا تسير عليه الحكومة (**4**).

ليعلن بعدها الملك الحسن الثاني في نفس يوم صدور هذا القانون إتخاذ نفس النهج بتشكيل حكومة جديدة ترأسها بنفسه (**5**)، وضمت وزراء من أحزب الإستقلال الذي حصل على أربعة حقائب، والحركة الشعبية على حقيبتين، والحزب الدستوري الديموقراطي على حقيبتين أيضا، وهو نفس عدد الحقائب التي حصل عليها حزب الأحرار، فيما كانت نصيب الأسد للمستقلين بثمان حقائب، حيث إستمرت هذه الحكومة لما بعد دستور **1962**. لكن كان لخروج ثلاثة وزراء من حزب الإستقلال من هذه الحكومة بعد إعلان إستقالتهم (علال الفاسي، محمد

1- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 187

2 - Ben skour mohammed :(l’institution du premier ministre aspect gouvernemental, aspect administratif), op.cit , p: 61

3- op.cit , p: 61

4- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص: 188، أنظر أيضا: أحمد مجيد بنجلون: (الدستور المغربي أحكامه ومبادئه)، دار الكتاب، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1977، ص: 81، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 61- 60

5- ظهير شريف 166 .1.61 بشأن تنظيم و تأليف الحكومة، الصادر بتاريخ 19 ذو الحجة 1380، الموافق ل 2 يونيو 1961، الجريدة الرسمية، عدد 2538، 2 محرم 1381، الموافق ل 16 يونيو 1961، ص: 1526

الدويـري، محمد بوستة)، في **5** يناير **1963** دور مهم إنهاء هذه التجربة (**1**).

بعد هذه المرحلة ستدخل مؤسسة رئيس الحكومة لمرحلة الدسترة بإختصاصات جديدة ومسمى جديد.

المبحث الثاني: مؤسسة رئيس الحكومة في العهد الدستوري.

عرفت مؤسسة رئيس الحكومة بعد ولوج النظام السياسي المغربي لعهد الدسترة سنة **1962**(**2**)، تطورا مهما حيث صار لها إطار محدد لمركزها، وينظم صلاحيتها، كما إنتقلت بمقتضى ذلك من مسمى"رئيس المجلس الوزاري" لمسمى أخر هو"الوزير الأول"، ولعل هذا التغيير لم يكن فقط على المستوى الإصطلاحي بل إنعكس أيضا على مكانته في التسلسل الهرمي للنظام السياسي المغربي وأدواره. وهو الأمر الذي تكرس أيضا على مر التعديلات الدستورية اللاحقة (**1996 -1992 -1972 -1970**)، والتي أسست لفكرة تبعية تاريخية للملك على عدة مستويات: سواء على مستوى الشرعية، أو الوظيفة، (المطلب الأول).

غير أنه كان لأحداث "الحراك الثوري العربي" أو ما عرف ب "بثورات الربيع العربي"، والتغيرات السياسية والمجتمعية المهمة التي عرفها المغرب في العقد الأخير دور مهم في إقرار دستور جديد سنة **2011**، والذي عمل على تغيير واقع هذه المؤسسة بعد حمله لمقتضيات جديدة سعت إلى تدعيم وتقوية مركزها الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مؤسسة رئيس الحكومة في الدساتير الخمس الأولى.

لم تعرف مؤسسة رئيس الحكومة في تدرجها الدستوري تطورا يعكس أهميتها العملية كمؤسسة تأتي ثانية بعد المؤسسة الملكية، إذ كان من الصعب التوفيق بين شكل الحكم القائم على مركزية الملك، ووجود وزير أول قوي صاحب صلاحيات فعلية، لذلك جاءت هذه الدساتير مكرسة لملكية دستورية هي أم لجميع المؤسسات، منها تستمد وجودها وإستمرارها.

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق ص: 43.

2- صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف الصادر بتاريخ 17 رجب 1382، الموافق ل 14 دجنبر 1962، الجريدة الرسمية عدد 2616، مكرر بتاريخ 1962/12/19، ص: 2993.

وهو ما أثر على مسار تطور هذه المؤسسة الذي ظل يتأرجح بين البروز تارة، والتقهقر تارة أخرى بحسب الظروف، لا سيما بعد التحول والوضعية الإنتقالية التي عرفتها بين دستوري **1962**، و **1970**) الفرع الأول).

فيما لم تكن الدساتير الثلاث الموالية (**1972-1992-1996**) بتأثير كبير على الوضعية التي رسمها دستور **1970**، بإستثناء تعديلات طفيفة همت طرق التعيين وعقلنة الصلاحيات والوظائف الحكومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مؤسسة الوزير الأول في دستوري 1970 و 1962 .

تباين حضور مؤسسة الوزير الأول في هاتين التجربتين بين القوة والضعف، فإذا كان الأخير قد تمتع بوضع قانوني مميز نصبه كقطب ثان داخل المجال التنفيذي في دستور **1962**، ساهمت الأحداث السياسية التي أعقبته إلى تعطيل العمل به وتركيز كل السلط بيد الملك (الفقرة الأولى)، الأمر الذي كان له تأثير بالغ على موقعه في دستور **1970** الذي عزز من صلاحيات الملك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مؤسسة الوزير الأول / رئيس الحكومة في دستور 1962.

لم يأت دستور **1962** بجديد بخصوص وضعية مؤسسة الوزير الأول، بل عمل فقط على دسترة التبعية التي كان عليها في الفترة التي سبقت وضع الدستور، ولتشخيص هذا الحضور من المهم إلقاء نظرة على السياق العام الذي أنتجه كمدخل مساعد لفهم ذلك.

أولا: السياق السياسي لدستور 1962.

جاء أول دستور مدون عرفته المملكة المغربية بتاريخ **14** دجنبر **1962** منسجما مع تصور الملك الحسن الثاني لنمط الحكم، بدسترة ملكية حاكمة تتمتع بالسمو الشامل، معتمدا في ذلك على كل الإمكانيات التي يتيحها التراث السياسي الإسلامي المجسد لمؤسسة السلطان كرمز للوحدة الوطنية عبرالتاريخ، والتي من خلالها تتحدد

معالم الدستور وليس العكس (**1**)، معبرا عن ذلك بقوله: ((إن هذا الدستور الذي يتمم ما شرع في بناءه من منجزات يستهدف الإحتفاظ بقدسية مقوماتنا الدينية وسلامة أخلاقنا وينظم الحكم في المملكة على أسس عصرية سليمة)) (**2**).

ومعلوم أن أول إجراء في مجال الحكم هو تأسيسه ودسترته، عمد الملك الراحل الحسن الثاني بعد حسمه لمسألة السلطة التأسيسية لصالحه، بعد تجنب خيار إنتخاب جمعية تأسيسية إلى وضع أول دستور للمغرب بعد الإستقلال بمساعدة من بعض الفقهاء الدستوريين الفرنسيين والمغاربة، إلى جانب لجنة حكومية طلب منها إبداء الرأي في مضمـون ومحتـوى هذا الدستور (**3**).

وقد عبر واضع الدستور عن هذا الأمر بقـوله: ((...لقد أنجزت شخصيا مشروع دستور المملكة والذي سأعرضه عليك ليحظى بتصويتك... هذا الدستور الذي أنجزته بيدي هو قبل كل شيء تجديد للبيعة المقدسة التي جمعت دائما بين الشعب والملك والتي هي شرط لكل إنتصاراتنا**))** (**4**).

ويضيف الملك الحسن الثاني بقوله: ((إن العاطفة الوحيدة الوحيدة التي غمرتني دائما وأنا أهيئ هذا المشروع بمبادئ الإسلام السامية، وبالأسس الخلقية التي نشأت عليها وتربيت منذ نعومة أظافري بفضل النهج الذي خطه لي والدي المنعم طيب الله ثراه)) (**5**).

تم عرض مشروع الدستور للإستفتاء الشعبي من قبل الملك يوم **18** نونبر **1962**، الشيء الذي خلق سجالا سياسيا وقانونيا بين أقطاب الحركة الوطنية من جهة، والمؤسسة الملكية من جهة أخرى، نتج عنه تضارب في الأفكار والأطروحات السياسية، بين تيار يدعو إلى إنتخاب جمعية تأسيسية تتولى وضع الدستور، وتيار مدافـع

1- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني- المفاهيم المركزية – التجليات-))، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003/2004، ص: 43 ، أنظر أيضا: جلال أفرتي: (مكونات المشروعية بالمغرب: الحداثة السياسية نموذجا)، أطروحة لنيل الدكتوراه الوطنية في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2009 -2010، ص: 129، أنظر أيضا: عبد الرزاق بياز: (المسالة الدستورية والإنتقال الديموقراطي بالمغرب: متطلبات دستور الإنتقال الديموقراطي – دراسة تحليلية-)، المرجع السابق، ص: 67، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم بالمغرب)، المرجع السابق، ص ص: 79-77

2- محمد زين الدين: (المسألة الدستورية في مغرب الأمس... واليوم 1906- 1996)، المرجع السابق، ص: 34

3- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 10

4- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في مغرب الأمس واليوم)، المرجع السابق، ص: 169

5- محمد زين الدين: (المسألة الدستورية في مغرب الأمس... واليوم 1906- 1996)، المرجع السابق، ص: 34

عن السيادة الملكية.

شكل هذا الصراع محكا حقيقيا لتحديد معالم ميزان القــوى؛ حيث ضم التيار المعارض بعض الأحزاب اليسارية كالحزب الشيوعي المغربي، وحزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية، اللذان طالبا بإنتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور، رافضين في نفس الوقت هذا المشروع ودعيا إلى مقاطعة التصويت عليه (**1**).

بدورهما تبنى حزبا الشورى والإستقلال، والحركة الشعبية، نفس الموقف القاضي برفض مشروع الدستور المعروض على الإستفتاء الشعبي، مع المطالبة بضرورة إنتخاب مجلس تأسيسي يمثل الشعب تمثيلا صحيحا، تكون له صلاحية وضع دستور يزود المغرب بنظام ملكية دستورية ليبيرالية عصرية (**2**).

الواقع أن هذا الموقف لم يكن في حقيقته بحسب محمد معتصم سوى إجراء تكتيكي ضد خصمهما حزب الإستقلال، مخافة هيمنته على المجلس الدستوري المكلف بوضع الدستور، حيث سرعان ما سيتخلى الحزبان عن هذا الموقف بعد مشاركتهما في المجلس الدستوري المعين سنة **1960**، ثم سرعان ما لبثا أن عادا لموقفهما السابق الرافض لمشروع الدستور بعد إنسحابهما من المجلس، بعد سيطرة حزب الإستقلال على رئاسته وأجهزته (**3**).

بالمقابل سعى الملك للإنتصار لموقفه بإحتكاره السلطة التأسيسية معتبرا أن وضع الدستور لا يعود فقط للسيادة الوطنية، أو الشعبية، بل إلى سيادة الأمة بما تعنيه في المفهوم الإسلامي من تفويض للملك عن طريق البيعة، وبما تنطلق به على الصعيد الدستوري من ممارستها بالإستفتاء، مؤكدا على الأصل الديني للحكم، وهو الموقف الذي لقي دعم أحمد رضا أكديرة المستشار الأكثر قربا للملك، الذي إعتبر أن مسألة إنتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور بالمغرب غير ضرورية ولا ممكنة ما دام هناك إجماع للأمة حول الملك، كما أنها تتنافى في وجودها مع سمو سلطة المؤسسة الملكية (**4**).

1- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب: حالة 1996 و 1992)، المرجع السابق، ص: 79

2- عبد الرزاق بياز: (المسالة الدستورية والإنتقال الديموقراطي بالمغرب: متطلبات دستور الإنتقال الديموقراطي – دراسة تحليلية-)، المرجع السابق، ص : 49، أنظر أيضا: خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني- المفاهيم المركزية – التجليات-)، المرجع السابق، ص ص: 42-41

3- محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية 1991-1962)، المرجع السابق، ص: 14

4- نفس المرجع، ص: 15

وهو نفس الموقف الذي نادى به الأمين العام لحزب الإستقلال علال الفاسي بعد أن كان في السابق من دعاة وضع دستور من طرف هيئة منتخبة، حيث غيره من موقفه إزاء المسألة الدستورية بعد مشاركته في المجلس الدستوري وإنتخابه رئيسا له، إذ إعتبر أن مسألة حصول المغرب على دستور يعتبر خطوة مهمة لدخول نظام دستوري ديمقراطي، حتى إن لم يكن معدا من قبل هيئة غير منتخبة معتبرا ذلك أفضل من نظام بلا دستور (**1**).

أمام هذا الجدل بخصوص دستور **1962** جاءت نتيجة الإستفتاء الشعبي داعمة للقرار الملكي بشأن وضعه للدستور بشكل منفرد، حيث تمت المصادقة عليه بأغلبية كبيرة مكرسا بذلك إستمرارية الإرث التقليدي الذي ميز نظام الحكم بالمغرب قبل دسترة الحياة السياسية بالمغرب، إذ لم يغير أي شيء في وضعية المؤسسة الملكية بقدر ما أفضى إلى إعطاء إطار قانوني للصلاحيات الواسعة للملك التي مارسها في الماضي إستنادا إلى مكانته الدينية والسياسية.

في ذات السياق، يرى محمد معتصم أن إنبثاق ملك دستوري بصلاحيات محددة بموجب دستور ويتوفر على حكومة وبرلمان، وإدارة عصرية، لا يعني بالضرورة القطع مع إيواليات إشتغال نظام إمارة المؤمنين (**2**)، التي تبقى هي المصدر الأول للمشروعية والسيادة للملكية بالمغرب، فهي بمثابة الشجرة التي تغطي بظلالها جميع المؤسسات التي أحدثها الدستور وتعلو عليها (**3**).

ثانيا: الوزير الأول في دستور 1962.

جاء دستور **1962** مكرسا للطابع التقليدي الذي نشأت عليه العلاقة بين الملك والوزير الأول، بحيث لم يحد عن القاعدة العامة التي سلكتها مؤسسة السلطان بجعل الوزير الأول مجرد معين له يتبع له كليا على المستوى العضوي والوظيفي.

1- محمد البوزيدي: (المختصر في القانون الدستوري والأنظمة السياسية)، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى، 1975، الرباط، ص: 194

2- محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية 1962-1991)، المرجع السابق، ص: 55

Voir aussi : Noureddine JALLAL:(héritage politique et phénoméne constitutionnel dans le système politique : marocain l'impossible institutionalisation), Bulletion Economiques et sociale du maroc, N° 167, juin 2010, p.p : 14-15

3 -Mustafa khidri :(essai sur la légalité au maroc), DES en droit public, université, mohamed V, rabat,1983 ; p : 433

1- تبعية الوزير الأول للملك على مستـوى العضوي.

يتضح من خلال القراءة لمقتضيات نص الفصل **24** (**1**) من دستور **1962** أنه حافظ على عمق التبعية الوزير الأول للمؤسسة الملكية، بحكم أن وجوده يبقى مستمدا منه، وتكرس ذلك في طريقة إختياره وباقي الجهاز الحكـومي ككل، فإذا كان تعيين الوزير الأول في الأنظمة البرلمانية يعتبر أمر شكليا غير مرتبط بإرادة رئيس الدولة حيث يبقى نابعا من إرادة الأمة، تمتع الملك بالمغرب بحرية كبيرة في هذا المجال، من دون التقيد بإلتزام سياسي، أو برلماني، ومن دون تدخل أية جهة أخرى، والملاحظ أن الفصل المذكور لم يميز الوزير الأول عن باقي الوزراء، فالوقت الذي يعين فيه الملك الوزير الأول هو نفسه الذي يعلن فيه عن تعيين باقي الوزراء، أما البرلمان فيكتفي بحسب هذا الدستور بمناقشة برنامج الحكومة دون التصويت عليه (**2**).

من جهة ثانية، يعد الوزير الأول وباقي الوزراء مسؤولون فرديا وجماعيا أمام الملك قبل البرلمان، وتتمثل هذه المسؤولية في إقالتهم من دون أية شروط تذكر.

2- تبعية الوزير الأول للملك على مستوى الصلاحيات.

ترجمت مقتضيات دستور **1962** تمثل الملك لمنصب الوزير الأول في كونه مجرد مساعد له يعمل تحت إشرافه كباقي الوزراء، لهذا تم حذف لقب رئيس المجلس الوزارء وعوض بلقب الوزير الأول، وقد إنعكس هذا التغيير اللفظي على وضعية الوزير الأول وصلاحياته داخل الجهاز التنفيذي، فهناك من الباحثين (**3**) من إعتبر أن هذا التغيير حمل دلالة عميقة ترمي التمييز بين المقصود برئاسة الوزارة، ورئاسة الحكومة، فالوزير تنحصر مهمته في التنسيق بين النشاطات الوزارية، وممارسة السلطة التنظيمية بحسب الفصل **68**، وذلك لأن رئاسة الحكومة تعود للملك الذي يمتلك من الوسائل والآليات التي تجعل منه الرجل الأول داخل الجهاز التنفيذي، والقائد الفعلي للعمل الحكومي على كل المستويات أهمها رئاسة المجلس الوزاري.

1- نص الفصل 24 من دستور 1962 على: ((يعين الملك الوزير الأول و الوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن إستقالوا أفرادا أو جماعات)).

2- نص الفصل 65 من دستور 1962 على أنه: ((الحكومة مسؤولة أما الملك وأمام مجلس النواب.

وبعدما يعين الملك الحكومة يتقدم الوزير الأول أمام المجلسين ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه)).

3- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي والدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 25

لقد ساهمت التبعية التاريخية لمؤسسة الوزير الأول للملك والإحتدام السياسي الذي شهده المغرب في مرحلة الستينات، والتجربة المبكرة التي خاضها الملك الحسن الثاني في ترأسه للحكومة خلال عهد والده الملك محمد الخامس دور كبير في وضع ضوابط دستورية وسياسية تعقلن عمل الوزير الأول وتكرس تبعيته للملك (**1**).

ويرسم ميشال روسي (**Michel Rosset**) بهذا الخصوص صورة قاتمة لمكانة الوزير الأول، مرجعا ذلك لتمازج الرئاسة الملكية للمجلس الوزاري، وجلسات العمل مع وزراء معينين وتابعين للملك، فضلا عن عدم وجود فصل للسلط على مستوى الملك، ما يسمح له بإتخاذ أي قرار تشريعي أو تنفيذي، كما للملك أيضا ممارسة سلطته التنظيمية بمجاله الخاص دون مشاركة من الوزير الأول، فلا يتبقى لهذا الأخير سوى تنسيق النشاطات الوزارية طبقا للفصل **62** من الدستور إلى جانب ممارسة السلطة التنظيمية (**2**).

وبالرغم من دخول دستور **1962** حيز التنفيذ إختار الملك الحسن الثاني أن يستمر في رئاسة الحكومة، بعد أن ترأس الحكومة السابعة (**3**) ما بين **5** يناير من سنة **1963**، و**13** نونبـر من نفس السنة، حيث ظل لقبه حينها رئيس الحكومة.

وقد أرجع بعض الباحثين (**4**) ذلك إلى إنتظار ما ستفسرعنه الإنتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ **17** ماي **1963**، التي تعتبر أول تجربة برلمانية بالمغرب، حيث أفــرزت النتائج التالية (**5**):

- جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية **69** مقعد.

- حزب الإستقلال **41** مقعد.

1- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عين الشق، السنة الجامعية 2003- 2002، ص: 143

2- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 85

3- ظهير شريف رقم 1.63.026 الصادر بتاريخ السبت 10 شعبان 1382هجرية، الموافق ل 5 يناير 1963م، المتعلق بتشكيل وتشكيل الحكومة التي ترأسها الملك الحسن الثاني، الجريدة الرسمية عدد 2624، بتاريخ 13 رمضان 1382، الموافق ل 8 فبراير 1963، ص: 278.

4- عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية2010/2011، ص: 132.

5- نفس المرجع، ص: 132

- حزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية **28**.

- المستقلــون: **6** مقاعد.

غير أن المجلس الأعلى قــرر إعادة الإنتخابات في **7** دوائر جرت بتاريخ **1964/01/02** أفرزت النتائج التالية (**1**):

- جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية **71** مقعدا.

- حزب الإستقلال **40** مقعد.

- حزب الإتحاد الوطني للقــوات الشعبية **27** مقعد.

- المستقلون **6** مقاعد.

تبع ذلك بتاريخ **4** أكتوبر سنة **1963** إجراء إنتخابات أعضاء الغرفة الثانية (مجلس المستشارين)، غير ما تجب له الإشارة بهذا الخصوص هو مقاطعة كل من حزب الإتحاد الوطني للقــوات الشعبية، وحزب الإستقلال لهذه الإنتخابات إحتجاجا على عدم توفر ظروف إجرائها (**2**)، فجاءت نتائجها كالتالي (**3**):

- جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية **104** مقعد.

- حزب الإستقلال **11** مقعدا.

- المستقلــون **4** مقاعد.

- حزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية صفر مقعد.

1- محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، المرجع السابق، ص ص 123-121

2- محمد البوزيدي: (المختصر في القانون الدستوري والأنظمة السياسية)، المرجع السابق، ص ص: 197-196

3- عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 132

على ضوء نتائج إنتخابات الغرفة الأولى تشكلت ثامن حكومة في تاريخ المغرب، وأول حكومة دستورية بتاريخ **13** نونبر **1963** (**1**)، برئاسة أحمد باحنيني (**2**)، بعد تمكن حزبه جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية بعد تحالفه مع المرشحين الأحرار من الحصول على الأغلبية المطلوبة.

غير أن الأحداث السياسية التي تلت تشكيل هذه الحكومة، حكمت على مؤسسة الوزير الأول بالأفول مرة أخرى، فكان للتقارب الكبيرالحاصل في نتائج الإنتخابات التشريعية بين الأغلبية والمعارضة الدور الأكبر في ذلك، فكانت النتيجة أن أفرزت أغلبية حكومية غير متجانسة، وغير قادرة على مجابهة المعارضة بالبرلمان (خاصة أحزاب الإستقلال والإتحاد الوطني للقوات الشعبية)، التي ظلت تحتكر أغلب المبادرات التشريعية، مقابل ضعف حصيلة الحكومة في هذا المجال، وهو ما شكل فرصة لتكثف من جهودها من أجل إسقاط حكومة باحنيني، بتحريك ملتمس الرقابة ضدها بعد سنتين من تشكيلها طبقا للفصل **81** من الدستور (**3**)، الأمر الذي فرض تدخلا للملك الراحل الحسن الثاني بإعلانه لحالة الإستثناء بتاريخ **7** يونيو **1965**، وفقا للفصل **35** من الدستور، الذي يقضي بتعليق العمل بالدستور وتجميد نشاط المؤسسات السياسية، وتركيز كل السلط بيد الملك.

جدير بالذكر، أن سبب تقديم ملتمس الرقابة كان بغاية الضغط على النظام من أجل إطلاق سراح العناصر المحكوم عليهم بالإعدام (محمد البصري- عمر بنجلون- مومن الديوري) الموجهة لهم تهمة محاولة الإطاحة بالنظام في يوليوز **1961** (**4**).

1- ظهير شريف رقم 1.63.341 الصادر بتاريخ (25 جمادى الثانية)، الموافق ل 13 نونبر 1963، والمتعلق بتعيين حكومة أحمد باحنيني، الجريدة الرسمية عدد 2665، بتاريخ 5 رجب 1383، الموافق ل 22 نونبر 1963، ص: 2619

2- أحمد باحنيني: ولد بمدينة بفاس عام 1914 فيها تلقى دراسته الإبتدائية، وبثانويتها مولاي إدريس الأول نال شهادة الباكلوريا، لينتقل بعدها إلى الرباط لمتابعة دراسته الجامعية، حيث حصل على شهادة الإجازة في الحقوق والآداب، ليقرر بعدها التوجه إلى الجزائر لإستكمال دراسته الجامعية وحصل من جامعة عاصمتها على دبلوم الدراسات العليا في الحقوق.

شغل امحمد باحنيني منصب وزير العدل ما بين 3 ديسمبر 1958 إلى 31 أغسطس 1960 في حكومة السيد عبد الله إبراهيم، ثم بعد ذلك عين وزيرا أولا بين 13 نونبر سنة 1963، و 7 يونيو 1965، سنة تاريخ إعلان الملك الراحل الحسن الثاني حالة الإستثناء.

توفي في أحداث الصخيرات الإنقلابية في 10 يوليوز1971، أنظر : مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، المرجع السابق، ص ص: 65-61

3- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الحسن الثاني المفاهيم والتجليات)، المرجع السابق، ص : 50- 46 ، أنظر أيضا: عبد الكريم غلاب: (التطور النيابي والدستوري بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص ص: 239-237

Voir aussi: Mohammed Madami : (le champs politique au prisme de la réforme constitutismmelle (1999-2011) : de la mon inscription de la constitution dans l'agenda royal au texte du 29 juillet), Revue marocaine des science politique et sociales, juin 2012 , volume V, N 3, p : 131

4- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب: حالة 1996 و 1992)، المرجع السابق، ص: 27

إمتدت حالة الإستثناء هذه لمدة خمس سنوات إختار فيها الملك الحسن الثاني الجمع بين وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة (**1**)، بداية من ترأسه لحكومة **8** يونيو **1965**(**2**)، التي شهدت غيابا لمنصب الوزير الأول، مقابل بروز وإنبعاث دور المديرالعام للديوان الملكي الذي تولى مهمة تنسيق الأنشطة الحكومية بإسم الملك، والذي ظل صاحب الأمر المطلق دون غيره، ما ساهم في تعزيز موقع النظام وإضعاف المقومات الثقافية والإيديولوجية لقوى اليسار طوال الخمس السنوات التي إستغرقتها حالة الإستثناء (**3**)، بحيث لم يسجل عودة مؤسسة الوزير الأول إلا مع حكومة **6** يوليوز **1967** (**4**)، التي عين محمد بنهيمة وزيرا أولا لها (**5**).

على ضوء هذا المشهد، تميز حضور مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي المغربي خلال فترة دستور **1962** مضطربا، فكانت تختفي فيها تارة وتظهر تارة أخرى، غير أن هذا الأمر لم يكن ليمس بحقيقة وجودها التي ظلت مستقرة دستوريا في دستور **1962**، وهو لم يكن يعني معه بحسب محمد أشركي إحتفاظها بكل الصلاحيات والإمتيازات القانونية التي نص عليها دستور **1962** خلال حالة الإستثناء، حيث فقد الأخيرة حق ممارسة السلطة التنظيمية التي إنفرد بها الملك، وإنحصرت مهامها في التوقيع على بعض المقررات المفوضة إليه من طرف الملك، هذا في الوقت الذي ظل فيه المدير العام للديوان الملكي يتمتع بأسبقية في تدبير شؤون الحكومة ويمارس صلاحيات تعود في الأصل لهذا الأخيرة (**6**).

ثم إن تفوق المدير العام للديوان الملكي أمام الوزير الأول لم يكن ليقتصر على ممارسة السلطة فقط، بل إمتد ليشمل أيضا الترتيب البروتوكولي، بحيث لم يعد إسم الوزير الأول يأتي في أعلى القائمة الوزارية، بل أضحى مسبوقا بإسمي المدير العام للديوان الملكي، والممثل الشخصي للملك (**7**).

1- Omar Bendourou: (le régime politique marocaine), Dar Al Qalam, 2000, p : 114

2- المرسوم الملكي رقم 138.65 الصادر بتاريخ 8 صفر 1385، الموافق 8 يونيو 1965، المتعلق بتشكيل الحكومة التي ترأسها الملك الحسن الثاني، الجريدة الرسمية، عدد 2746، بتاريخ 16 صفر 1385، الموافق ل 16 يونيو 1965، ص: 1135

3- تاريخ المغرب تحيين وتركيب: المرجع السابق، ص: 633

4- المرسوم الملكي 67 .555 الصادر بتاريخ بتاريخ 8 شعبان 1387، الموافق ل 11 نونبر 1967، المتعلق بتشكيل وتنظيم الحكومة التي ترأسها محمد بنهيمة، الجريدة الرسمية 2872، 12 شعبان 1987، الموافق ل 15 نونبر 1967، ص: 2478

5- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي والدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 28

6- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 49

7- نفس المرجع، ص: 49

ولعل أهم ما يمكن التأكيد في الأخير، أنه إذا كانت حالة الإستثناء قد ساهمت في تقهقر كبير لمؤسسة الوزير الأول على كافة الأصعدة، فإن عودة الأخيرة للمسرح الحكومي سنة **1967** لم تكن مجرد عودة صورية، بقدر أن الهدف من ذلك جعلها قناة لإعادة الوضع السياسي والمؤسساتي لحالته الطبيعية، وهوما تجسد بإقرار دستور **1970** الذي أعاد مؤسسة الوزير الأول للحياة السياسية، لكن مع صلاحيات محدودة، مقابل تعزيز السلطات الملكية ليبتعد بذلك عن روح دستور **1962**.

الفقرة الثانية: وضعية مؤسسة الوزير الأول في دستور 1970.

جاء دستور **31** يوليوز **1970**(**1**) وليدا لتدهور الأوضاع السياسية بالمغرب التي كرست بما عرف بأزمة المؤسسات الدستورية وتأزم الحياة الحزبية، فضلا عن ما شهده المغرب أنذاك من إحتقان الوضع الإجتماعي نظير موجة الإحتجاجات بعدة مناطق (**2**)، ما كرس إلى حد بعيد الممارسة التي كانت متبعة إبان حالة الإستثناء.

فإذا كان دستور **1962** قد أعتبر من قبل المختصين دستورا متقدما تميز، بمنح الوزير الأول صلاحيات تمارس عادة في النظام النيابي، فقد شكل دستور **1970** نقيضا له حيث تراجع بمكانة الوزير الأول وقلص من صلاحيته، مقابل تدعيم مطلق للسلطات الملكية.

ساهم ذلك بإعلان أحزاب الإستقلال، والإتحاد الوطني للقوات الشعبية بمعية الحزب الشيوعي المحظور آنذاك، والحركة الدستورية الديموقراطية التصويت ب "لا" على مشروع الدستور الجديد بمبرر أنه يشكل دسترة لحالة الإستثناء، غير أن هذه المواقف لم تحل دون إقراره بعدما جاءت نتائج الإستفتاء الشعبي حوله بموافقة شعبية بنسبة تقارب٪ **99** (**3**).

1- صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.70.177، الصادر بتاريخ جمادى الأولى 1390، الموافق ل 31 يوليوز 1970، الجريدة الرسمية، عدد 3013 مكرر بتاريخ 1970/8/1، ص: 1930.

2- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم بالمغرب)، المرجع السابق، ص ص: 96-95

3- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب: حالة 1996 و 1992)، المرجع السابق، ص: 28

أهم تجليات التراجع التي حملها دستور **1970** بخصوص الوزير الأول، التقليص الواضح لصلاحياته وتجريده من العديد من السلط، جعلته في تبعية مطلقة للملك، حيث فقد بموجبه سلطته التنظيمية التي كان يقتسمها مع الملك في دستور **1962** وأصبح دوره بهذا مقتصرا على ما يفوضه له الملك في هذا الصدد، وهو ما أشار إليه ظهير **17** غشت **1971** بشأن تفويض السلطة التنظيمية إلى الوزير الأول، حيث ميز بين سلطة تنفيذ القوانين التي ترجع إلى الحكومة، والسلطة التنظيمية المستقلة التي ترجع إلى الملك (**1**)، الشيء الذي إنعكس على سلطة وزرائه، بعدما كان الوزيـر الأول يفوض بعض سلطه لباقي الوزراء قياسا لما كان عليه الأمر في دستور **1962**، كما فقد حق المبادرة بإقتراح تعديل الدستور، إضافة لفقدانه لحقه في التوقيع بالعطف على الخطاب الملكي المتضمن لطلب قراءة جديدة لإقتراح قانون عرض على الطابع الملكي، ويبقى أهم ما إحتفظ به للوزير الأول هو تنسيق الأنشطة الوزارية (الفصل **63**).

ورغم أن الحكومة قد إستمرت في السهر على تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة رهن تصرفها (الفصل **60**)، إلا أنه قد يكون من الصعب عليها ذلك في ظل إفتقار الوزير الأول للسلطة التنظيمية.

على هذا الأساس، شكلت التجربة الدستورية لسنة **1970** خطوة إلى الوراء بوضعية مؤسسة الوزير الأول، حيث إنصبت التعديلات المدخلة عليه في إتجاه تقوية السلطة الملكية على حسابه، وتعزيز تبعيته للملك قانونيا وواقعيا، وبهذا الخصوص يقول الباحث الفرنسي"جون ديبون": ((إن المراجعة الدستورية لسنة **1970** وضعت حدا لعشر سنوات من ممارسة الوزير الأول لسلطته التنظيمية)) (**2**).

لكن سرعان مازالت مرحلة الكسوف التي عرفتها مؤسسة الوزير الأول بموجب هذا الدستور، لتشهد إعادة إنبعاث في التجربة الدستورية لسنة **1972**، ولتتدعـم وتتقوى مكانتها بشكل ملحوظ في التجربتين الدستوريتين لسنتي **1992** و **1996**.

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 52، أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص ص: 29- 28

2- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم بالمغرب)، المرجع السابق، ص: 101

الفرع الثاني: مؤسسة الوزير الأول في دساتير 1972 و 1992 و1996.

شكل دستور **10** مارس **1972** (**1**) خطوة مهمة لتحقيق نوع من الإستقرار السياسي والدستوري الذي دام عشرون سنة، كانت كافية لوضع المغرب على خطه المستقيم الذي ينشده، لتطوير مساره الديمقراطي وتنهي رواسب حالة الإستثناء التي علقت بدستور **1970**، بحيث حملت هذه المراجعة الدستورية تحسينات مهمة أبرزها إعادة الإعتبار لمؤسسة الوزير الأول (الفقرة الأولى)، فيما ساهمت التجربة الدستورية لسنتي **1992** و**1996** بتكملة ما سبق إنجازه وضخ دماء دستورية جديدة في مؤسسة الوزير الأول جعلتها أقرب مسافة من المؤسسة الملكية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مؤسسة الوزير الأول في دستور 1972.

جاء دستور **1972** ليؤكد أن المغرب قد خرج من باب التجربة الدستورية السطحية وتفادى تعثر التجربتين الدستوريتين لسنتي **1962** و **1970**، ليدخل في طور تمأسس الترسانة الدستورية المغربية، وبالتالي تحقيق نوع من الإستقرار السياسي (**2**)، وفي نفس الوقت تكريس لإنفتاح الملك على مطالب المعارضة المنادية بتحديث دستوري يرقى بوضعية المؤسسات السياسية بالمغرب في مقدمتها الوزارة الأولى، حيث عبر الملك الراحل الحسن الثاني عن ذلك بقوله: ((لقد أخذ جلالة الملك بعين الإعتبار مطالب أحزاب المعارضة التي ما فتئت تطالب بأن يكون للوزير الأول الحق الفعلي في ممارسة الرقابة على تنفيذ الحكومة)) (**3**).

وفي **17** فبراير **1972** أستدعي الشعب المغربي لإبداء رأيه حول مشروع الدستور الذي عرضه عليه الملك الراحل الحسن الثاني، وعلى الرغم من تلبية هذا الدستور لبعض مطالب الكتلة الوطنية (حزبا الإستقلال والإتحاد الوطني للقوات الشعبية)، بشأن بتعزيز سلطات كل من الحكومة والبرلمان فقد أعلنا عدم المشاركة في الإستفتاء.

1- صدر الأمر بتنفيذه بمقتضى ظهيرشريف رقم 1.72.061 الصادر بتاريخ 23 محرم 1392، (10 مارس 1972)، الجريدة الرسمية عدد 3098، بتارخ 28 محرم 1392، الموافق ل 15 مارس 1972.

2- خالد أبريجة: (الفكر الدستوري لدي الملك الحسن الثاني: المفاهيم المركزية – التجليات)، المرجع السابق، ص: 68.

3- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 46.

كما أعلن حزب الدستور الديموقراطي بدوره عن موقف الرافض للمشاركة في الإستفتاء، مطالبا بإصلاح دستوري شامل لا مجرد تعديل سطحي لبعض بنود الدستور (**1**).

ذلك لم يمنع الدستور الجديد من نيل موافقة المغاربة بنسبة **98.75**٪، ليصدر الملك بعدها الأمر بتنفيذه يوم **10** من مارس **1972**، غير أنه لم يتم العمل به إلا في أكتوبر من سنة **1977** بسبب حالة الخلاف حول تشكيل حكومة إئتلافية للإشراف على الإنتخابات، وتوثر العلاقة بين الحكم والجناح اليساري للإتحاد الوطني للقوات الشعبية سنة **1973**. لكن بدخول المغرب في معركة إستعادة الوحدة الوطنية سنتي **1975** و **1974** فرض على جميع الفاعلين السياسيين إلى التكتل والتوحد للدفاع عن حقوق المغرب التاريخية وسيادته على أراضيه، ما مهد بالتالي لجو من التراضي والمصالحة الوطنية تكرس بإجراء إنتخابات **1977**، وتفعيل بنود دستور **1972** (**2**).

كان من أبرز ملامح هذا الدستور بجانب تكريسه لسمو مكانة المؤسسة الملكية والحفاظ على صلاحياتها، وتوسيع وتدقيق مجال القانون، تحسين وضعية الوزير الأول من خلال إعادة إسناده السلطة التنظيمية كاملة من دون مشاركة الملك بحسب الفصل **62** منه (**3**)، وذلك على خلاف ما كان عليه الأمر في دستور **1962**، فكان أن إسترجع الوزير الأول حقه في تفويض بعض سلطه للوزراء (**4**)، الذين إسترجعوا بدورهم سلطة التوقيع بالعطف على قراراته (**5**).

من جانب أخر، لم يكن تنازل الملك عن السلطة التنظيمية لصالح الوزير الأول سوى تنازلا صوريا، مادام للملك دور كبير بهذا الشأن كونه يعد المسؤول عن السلطة التنفيذية بفضل حق التعيين والإقالة للوزراء من جهة

1- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستور والنيابي بالمغرب 1988-1908)، المرجع السابق، ص ص: 242-241، أنظر أيضا: أحمد مجيد بنجلون: (الدستور المغربي أحكامه ومبادئه)، المرجع السابق، ص ص: 89-88

2- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص: 31

3- نصت الفقرة الأولى من الفصل 62 من دستوره 1972 ما يلي: ((يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية)).

4- نص الفصل 63 من الدستور 1972 على أنه: ((للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء)).

5- جاء في الفقرة الثانية من الفصل 62 من نفس الدستور على ما يلي: ((تحمل المقررات الصادرة عن الوزير الأول التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها)).

(الفصل **24**)، ورئاسة المجلس الوزاري من جهة ثانية (الفصل **25**)، كما يبقى الوزير الأول مسؤولا أمامه وأمام البرلمان، بذات السياق يعتبر حمل الملك لصفة أمير المؤمنين إشارة ضمنية لإحتفاظه بسلطته التنظيمية للمجال الديني، ويعتبر ممارسا طبيعيا لهذه السلطة في باقي المجالات الحيوية ذات الأهمية الكبرى كالمجال العسكري، والأمني، بإعتباره قائدا عاما للقوات الملكية المسلحة (**1**)، وتبقى القرارات التنظيمية التي يصدرها الوزير الأول تحمل التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنظيمها.

إضافة لذلك، فالبرنامج الذي يتقدم به الوزير الأول أمام مجلس النواب والذي تم تحديده في الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة تطبيقه، جعل منه الدستور برنامجا عاما دون تفصيل وإعطاء معطيات دقيقة حوله، وهو يعتبر في الواقع تعبيرعن السياسة المرسومة من طرف الملك، بحكم أن الدستور لم ينص صراحة على تكليف الوزير الأول بمهمة تحديد وتسيير سياسة الدولة على غرار الدستورين السابقين (**1962** و **1970**)، ثم أن مناقشة هذا البرنامج لا تنتهي بتصويت ما يعني عدم توفر أية إمكانية لإسقاط الحكومة.

بالرغم من أن دستور **1972** قد أدخل بعض التحسينات على مؤسسة الوزير الأول، فقد حافظ على تبعيته للمؤسسة الملكية، لتتظافر بعده عوامل جديدة ساهمت في فتح إصلاح دستوري جديد حمل مقتضيات جديدة.

الفقرة الثانية: مؤسسة الوزير الأول في دستوري 1992 و 1996.

عرف المغرب في سنوات التسعينات من القرن الماضي تعديلين دستوريين تمثلا في دستور سنة **1992** ودستور سنة **1996** حيث توحدت الأسباب الداعية لهما، والتي تمثلت في تحولات دولية كان لها تأثير مباشر على التوجهات السياسية للدولة، ومتغيرات وطنية مهمة طرأت على المجتمع المغربي أسست لثقافة سياسية جديدة، لا سيما بعد تطبيع العلاقة بين الملك وأحزاب الحركة الوطنية الذي مهد للشروع في مسلسل الإصلاح.

دوليا ساهمت التحولات القادمة من خارج الحدود، والتي تمثلت في نهاية نظام القطبية الثنائية، وبروز نظام عالمي جديد يحمل بين طياته تصورات ومفاهيم جديدة لمسألة الديموقراطية، وحقوق الإنسان بمفهومها الكوني في بروز تغييرات جوهرية سياسيا وإقتصاديا وإجتماعيا بالمغرب.

1- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، المرجع السابق، ص: 191

أما التحولات الداخلية فإرتبطت بالبنية الداخلية للمغرب منها على الخصوص ظهور نوع من الوعي الذاتي للمجتمع المدني بالمغرب، وظهور نخب إقتصادية متطلعة للحفاظ على مصالحها عبر قنوات سياسية (**1**)، فضلا على مطالبة بعض القوى السياسية المعارضة في مقدمتها أحزاب الكتلة الديموقراطية المطالبة بإصلاحات سياسية ودستورية من خلال مذكرات مرفوعة للملك الحسن الثاني، الأمر الذي شكل دافعا للملك الراحل للإستجابة لهذه التحولات والتفكير بإيجاد صيغة دستورية تتوافق وتتكيف معها، حيث إعتبر بهذا الخصوص بأن المغرب لا يمكنه أن يبقى بعيدا عن التحولات التي سادت العالم كله (**2**).

في ظل هذه الظروف تم إقرار دستور جديد للملكة المغربية في **9** أكتوبر سنة **1992** (**3**)، الذي ركز على مجال السلطات العصرية للملك من دون أن يمتد إلى عمق المجال التقليدي للملكية (**4**)، بحيث لم تعرف المهام التقليدية للملك أي تغيير، بحكم أن التعديل هم بجانب التحسينات التي عرفتها السلطة التشريعية، التغييرات التي طرأت على وضعية مركز الوزير الأول، لكن من دون الإستجابة الكاملة لمطالب الكتلة الديموقراطية، حيث شكلت النسبية السمة الغالبة بهذا الشأن ولم تخرج عن المنظور الملكي الذي يعتبر هذا الأخير مجرد معين له شأن باقي الوزراء، وأن سلطه هي تفويض من الملك الذي يبقى المصدر لكل السلط.

وهو نفس التوجه الذي كرسه أيضا دستور **7** أكتوبر سنة **1996**(**5**)، فيما يرتبط بوضعية وسلط وصلاحيات مؤسسة الوزير الأول.

1- فخر الدين مهيوبي: (إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي : دراسة في دولة ما بعد الإستعمار)، المرجع السابق، ص ص: 296 - 297، أنظر أيضا: عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004-2003، ص ص: 5-3 ، أنظر أيضا : سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب: حالة 1996 و 1992)، المرجع السابق، ص ص: 124-119

2- نص خطاب العرش ليوم 3 مارس 1991، سلسلة خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، منشورات وزارة الإعلام، الرباط، مارس 1 1992، ص: 10

3- صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.92.155 صدر في 11 ربيع الثاني 1431، الموافق ل 9 أكتوبر 1992،الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الثاني، الموافق ل 14 أكتوبر1992، ص: 1247

4- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، المرجع السابق، ص: 198

5- صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.96.157 صدر في 23 جمادى الأولى 1417، الموافق ل 7 أكتوبر 1997، الجريدة الرسمية، عدد 4420، بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417، الموافق ل 10 أكتوبر 1996، ص ص: 2281- 2292

أولا: مؤسسة الوزير الأول في دستور 1992.

قبل التطرق لوظائف وأدوار مؤسسة الوزير الأول في دستور **1992** نعرض بداية لمطالب أحزاب الكتلة الديموقراطية (**1**)، وبعض الأحزاب التي سارت على خطها من قضية الإصلاح السياسي والدستوري، إذ شكل مطلب تقوية مؤسسة الوزير الأول أهم عناصر المرافعة التي قادتها أحزاب الكتلة الديموقراطية في عقد التسعينات، وإحدى الثوابت الأساسية للمذكرات التي تم رفعها من قبل هذه الأحزاب سواءا بإسم الكتلة، أو بشكل منفرد أو ثنائي.

1- مذكرة 4 أكتوبر 1991.

رفعت للملك الحسن الثاني من قبل حزبا الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، وحزب الإستقلال، وحملت مجموعة من المطالب إستهدفت تقوية مركز الوزير الأول، وجاءت كالتالي (**2**):

- تأكيد مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب بربط تقديم الوزير الأول المعين من قبل الملك للبرنامج الحكومي أمام مجلس النواب للتصويت، وحصوله على الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.
- مسؤولية الحكومة تضامنيا على تنفيذ سياستها.

- تكون الحكومة مكونة من فريق منسجم يتحمل الوزير الأول المعين من قبل الملك مسؤولية إقتراح أعضائها، إضافة إلى حقه في إقتراح إعفاء الوزراء.

- حق مجلس الحكومة في التعيين في المناصب السامية لترفع إلى المجلس الوزاري للبث فيها.

- التنصيص على دور الوزير الأول في إدارة نشاط الحكومة وتنسيق وظائف أعضائها.
- إجتماع المجلس الحكومي بصفة دورية منتظمة كل أسبوع والتنصيص على إمكانية ترأس الوزير

1- تأسست الكتلة الديموقراطية في 17ماي 1992 بمبادرة من حزب الإستقلال، والإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، والإتحاد الوطني للقوات الشعبية، ومنظمة العمل الديموقراطي الشعبي، وحزب التقدم والإشتراكية، لتشكل إطارا عاما لتحقيق مجموعة من المطالب الإصلاحية التي عجزت عن تحقيقها بصفة منفردة، حيث شكلت قطبا سياسيا معارضا أدى إلى إنضاج شروط التوافق السياسي مع الملك الراحل الحسن الثاني الذي ترجمه دستور 1992، أنظر: عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، المرجع السابق، ص: 33، أنظر أيضا : عبد العالي حامي الدين: (الدستور المغربي ورهان موازين القوى- الملكية- الأحزاب- الحركات الإسلامية) منشورات دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 2005، ص ص: 34-33، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، المرجع السابق، ص: 202

2- نشرت بجريدة الإتحاد الإشتراكي، 25 مارس 2011، عدد 3125، ص: 2

الأول المجلس الوزاري بتفويض من الملك عند الإقتضاء.

2- مذكرة حزب التقدم والإشتراكية لسنة 1992.

تم تقديم هذه المذكرة بشكل منفرد من قبل حزب التقدم والإشتراكية، ومن القضايا التي ركز عليها في إطار تقوية مؤسسة الوزير الأول، تمثلت كالتالي **(1)**:

- الحاجة إلى فريق حكومي يتحمل الوزير الأول المعين مسؤولية إقتراح أعضائه ليتم تعيينهم من لدن الملك.
- التنصيص على إمكانية رئاسة الوزير الأول للمجلس الوزاري بتفويض من الملك عند الإقتضاء.
- التنصيص على دور الوزير الأول في إدارة الحكومة وتنسيق وظائف أعضائها الآخرين دون المساس بصلاحية كل واحد منهم، ومسؤوليته المباشرة على شؤون القطاع الذي يشرف عليه.

3- مذكرة 19 يونيو 1992.

رفعت هذه المذكرة بإسم زعماء مكونات الكتلة الديموقراطية، حيث سيتم إعادة التأكيد على جوهر المطالب التي تم التقدم بها في المذكرتين السابقتين، وهي كالتالي **(2)** :

- قيام حكومة مسؤولة كمؤسسة تنفيذية تكون ممثلة للأغلبية وتتكون من فريق منسجم، إضافة إلى إقرار تحمل الوزير الأول المعين لمسؤولية إقتراح أعضائها، والتأكيد من جهة أخرى على مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب وتحديد مهامها ودورها في إدارة السياسة العامة، مع التأكيد على ضرورة ممارسة الحكومة لمهامها التنفيذية والتنظيمية، وضرورة دسترة مجلس الحكومة، والتنصيص على دورية إجتماعات مجلس الوزراء وإمكانية تفويض رئاسته للوزير الأول.

- ربط تقديم الوزير الأول للبرنامج الحكومي أمام مجلس النواب بالتصويت عليه بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وفي حالة عدم حصول البرنامج على الأغلبية المطلقة يمنح الوزير الأول فترة تأمل

1- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، عدد 92، الطبعة الأولى، الرباط 2012، ص: 81

2- عبد العالي حامي الدين: (الدستور ورهان موازين القوى : الملكية -الأحزاب -الحركات الإسلامية -)، المرجع السابق، ص 132 - 131، أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص: 54

لمدة أسبوع، يعود بعدها أمام المجلس حيث يكفي حصول البرنامج الذي يتقدم به على الأغلبية النسبية، حينئذ يشكل الوزير الأول الحكومة ويتقدم بلائحة أعضائها إلى الملك الذي يقوم بتعيينهم، أي جعل مسؤولية الحكومة مستمدة من التنصيب البرلماني ومن موافقة أعضاء مجلس النواب على الخطوط العامة للبرنامج الحكومي.

إذا كانت هذه المذكرات قد أرست لبداية مرحلة جديدة تجسد التواصل والحوار بين المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية، فإنها لم تعكس في الواقع سوى طبيعة موازين القوى بين الملك والأحزاب السياسية، إتضحت بشكل جلي من خلال الصيغة التي أعدت بها هذه المذكرات، وكون أن مضامينها لم ترقى للمستوى الذي يؤهلها إلى إقتسام السلطة التأسيسية مع الملك، حيث أعتبرت مجرد إستشارات في نظر الملك، الذي يقول في هذا الصدد: ((بعد أن أخذنا نحن تلقائيا من الأحزاب السياسية أن تعطينا وجهات نظرها وتغنينا بإقتراحاتها فيما يخص تعديل الدستور، فهناك من الأحزاب من أجابنا كتابة، وهناك من أجابنا خطابا، ولم تكن إستشاراتنا محصورة في حزب دون حزب، أوهيئة دون هيئة، علما أن الإستفتاء هو فوق جميع الإعتبارات الحزبية...)) (**1**).

على هذا الأساس، لم يكن دستور **1992** سوى مجرد إستجابة نسبية لمطالب تحسين وتعضيد مرتبة الوزير الأول، ويسجل بهذا الشأن إحتفاظ الهندسة الدستورية بالفصل **24** ضمن باب الملكية، والذي يمنح للملك صلاحية مطلقة في تعيين الوزير الأول دون إلزام إختياره من بين أعضاء البرلمان، حيث يقول الملك الحسن الثاني بهذا الصدد: ((بالرغم من أن الدستور لا يلزمني بتعيين الوزير الأول من بين أعضاء البرلمان فإن المنطق والروح الرياضية يفرضان علي تعيين الوزير الأول من بين أعضاء مجلس النواب)) (**2**).

بالمقابل إكتفى الوزير الأول بموجب نفس الدستور بسلطة معنوية في تشكيل الحكومة، حيث نص الفصل **24** منه لأول مرة على إقتراح الوزير الأول باقي أعضاء الحكومة على الملك قصد تعيينهم، ما يعني ضرورة حصول إتفاق بين الملك والوزير الأول، لهذا السبب فإن إستعمال الفقرة الثانية من الفصل **24** يكون مقرونا بالتوقيع بالعطف من طرف الأخير، بخلاف ما عليه الأمر بالفقرة الأولى من نفس الفصل (**3**)، وذلك تمثلا بنهج

1- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة الذكرى التاسعة والثلاثون لثورة الملك والشعب، سلسلة إنبعاث أمة، مديرية الوثائق الملكية، الجزء السابع والثلاثون 1992، ص: 224

2- المهيوبي فخر الدين: (إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي : دراسة في تطور دولة ما بعد الإستعمار)، المرجع السابق، ص: 302

3- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية-)، شركة بابل للطباعة النشر والتوزيع، طبعة 1996-1997، الرباط، ص: 36

الدستور الفرنسي لسنة **1958** الذي ينص في فصله الثامن على أنه: ((يعين رئيس الجمهورية باقي الوزراء ويعفيهم من مهامهم بإقتراح من رئيس الوزراء)).

يبقى أهم ما يدركه فهم المتفحص لنصوص دستور **1992** بهذا الخصوص هو التغيير الذي عرفته مسطرة تعيين الوزير الأول، وما حمل من إشارات رمزية تدل على التحسن الملموس لمكانته في النظام السياسي المغربي، بحيث أصبح هذا التعيين يتم بشكل منفرد يليه مراسيم تعيين باقي أعضاء الحكومة، خلافا لما كان معمولا به في السابق حينما كانت مراسيم التعيين للوزير الأول والوزراء تتم بشكل جماعي (**1**).

وفيما يتعلق بصلاحيات الوزير الأول فقد عرفت بعض التقدم قياسا بدستوري **1970** و**1972**، مع تدعيم نظام مسؤوليته أمام البرلمان عن طريق إخضاع برنامج حكومته للتصويت بالثقة من قبل مجلس النواب (الفصل **59**) (**2**)، بحيث يسجل في حالة رفض البرلمان للبرنامج الحكومي المزمع تطبيقه يقدم الوزير الأول والحكومة إستقالتهم، وفي حال قبوله فمعناه منح الحكومة تأشيرا لتطبيقه وهوما يعزز من مسؤوليتها كمؤسسة تنفيذية. ويشار بهذا الصدد أن تصويت مجلس النواب بالثقة على البرنامج الحكومي تم إرساءه لأول مرة بموجب هذا الدستور، إلى جانب أن الحكومة أصبحت تعمل تحت مسؤولية الوزير الأول في مجال تنفيذ القوانين بحسب الفصل **60** (**3**).

بهذا الصدد قال الملك الراحل الحسن الثاني: ((جاء دستورنا المعدل ليخول حكومتنا من المسؤوليات أكثر مما كان لها في السابق، وموازاة لذلك أعطى لمجلس النواب سلطات واسعة سواء في علاقته مع الحكومة أو فيما يتعلق بحرمة القانون. وبذلك يكون الدستور قد يسر للمغرب القيام بمسيرة جديدة في وجهة المعاصرة والديموقراطية)) (**4**).

من جهة ثانية، تبقى مسؤولية الحكومة ثابتة أمام الملك لإمتلاكه سلطة التعيين والإعفاء، فضلا عن رئاسته

1- العربي بن حيدة: (تطور الآليات الدستورية: معالم الإستمرارية في الثقافة السياسية المغربية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2001-2000، ص: 112

2- نص الفصل 59 من دستور 1992 على ما يلي: ((الحكومة مسؤولة أمام الملك ومجلس النواب، يتقدم الوزير الوزير الأول أمام مجلس النواب بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الحكومي الذي يعتزم تطبيقه)).

3- نص الفصل 60 من دستور 1992على ما يلي : ((تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول، والإدارة موضوعة رهن تصرفها)).

4- خطاب العرش للملك الحسن الثاني ليوم 3 مارس 1993- سلسلة إنبعاث أمة- الجزء 38، الرباط 1993، ص: 102

للمجلس الوزاري ما يجعله مراقبا فعليا للحكومة.

أيضا، أتاحت المراجعة الدستورية لسنة **1992** للوزير الأول فضلا عن ممارسة السلطة التنظيمية بحسب الفصل **62**، إمكانية لجوءه للمجلس الدستوري حيث أصبح من حقه للتأكد من مدى دستورية القوانين التي تصدر عن البرلمان، إضافة إلى المجالات التي يتضمنها الفصل **79**، بما في ذلك المجالات القديمة المتمثلة في القوانين التنظيمية والدفع بعدم القبول (**1**).

في الأخير يكون دستور **1992** قد أحدث تغييرات مهمة تجاوزت ما سبق منها بخصوص تقوية وتدعيم مكانة الوزير الأول، لكن لم يصل الأمر إلى إمتلاكه لسلطة التقرير وقيادة عمل الجهاز الحكومي، حيث ظل الملك هو الرئيس الفعلي للحكومة وليس الوزير الأول.

ثانيا: الوزير الأول في دستور 1996.

شكلت المراجعة الدستورية لسنة **1996** تكرار لدستور سنة **1992** بخصوص وضعية وصلاحيات الوزير الأول من دون تغيير يذكر، لكن يبقى ما ميزها عن سابقتها هو ربطها بين المعطى السياسي والإقتصادي، ومحاولة إستكمال الإصلاحات بهذا الشأن.

بهذا الخصوص يقول الملك الراحل الحسن الثاني في حوار له مع مجلة لوفيغارو الفرنسية نشرته بتاريخ **22** فبراير **1992**: ((فالوضع السياسي ليس إلا نتاجا للوضع الإقتصادي، فهما أمران متلازمان توأمان سياسيا يستحيل فصلهما)). مضيفا قوله: ((بأن الجانبان السياسي والإقتصادي إما يتطوران معا إلى حد بعيد أو ينحدران معا إلى الدرك الأسفل، وبالتالي فإن الحفاظ على التوازي والتلاقي بينهما يعتبر عملية عسيرة وصعبة)) (**2**).

بالمقابل تباينت مواقف الفاعلين السياسيين حوله فتراوحت ما بين القبول الشبه التام، والإرتياح النسبي، والرفض المطلق.

1- نص الفصل 79 من نفس الدستور 1992 في فقرته الثالثة على مايلي: ((للملك أو الوزير الأول أو ربع أعضاء الذين يتكون منهم هذا المجلس أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري)).

2- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، المرجع السابق، ص: 220

ومن بين المواقف المؤيدة لهذا الدستور ما جاء على لسان الكاتب العام للإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية أنذاك عبد الرحمان اليوسفي أمام اللجنة المركزية للحزب قوله: ((يجب أن نسجل بإرتياح وأن نعترف بإخلاص أنه لم تمر على إعتماد دستور **1992** إلا ما يقرب من ثلاث سنوات، بل لم يمر على مطالبنا إلا ما يقرب من سنتين حتى أعلن جلالته مساء **20** غشت قراره بتنظيم إستفتاء)) (**1**).

وهو نفس الموقف الذي أبداه الأمين العام لحزب الإستقلال محمد بوستة بنفس الوقت داعيا إلى التصويت بنعم على الدستور الجديد (**2**).

بالمقابل أبدت بعض الأحزاب اليسارية كجناح منظمة العمل الديموقراطي بقيادة زعيمه محمد بنسعيد ايت يدر (**3**)، وحزب الطليعة وغيرهما من الأحزاب الصغيرة اليسارية رفضها لهذا الدستور ودعت إلى مقاطعة الإستفتاء حوله، في حين إلتزم الإسلاميون بنتائج الإستفتاء (**4**).

وبحكم أن ما يهم موضوع البحث في هذه التجربة هو وضعية الوزير الأول، سيتم التركيز بهذا الخصوص على الكيفية التي تعاملت بها المؤسسة الملكية مع مطالب الكتلة الديموقراطية لتضمينها في هذا الدستور.

بهذا الشأن لم تخرج مطالب الكتلة الديموقراطية عن تغليب الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي على طابعه الدستوري، فتم إعداد مذكرة بتاريخ **23** أبريل **1996** حملت مجموعة من المطالب، تمثلت في مايلي: (**5**)

- إضافة للبند الثاني من الفصل **24** من الدستور الذي يقر بأن يعين الملك الوزير الأول، ويعين باقي أعضاء الحكومة بإقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفيهم من مهامهم، الفقرة التالية: ((ويعفيهم بإقتراح من الوزير الأول)).

1- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم بالمغرب)، المرجع السابق، ص: 145

2- نفس المرجع، ص: 146

3- جريدة أنوال، عدد 2119، 13 شتنبر 1996

4- جريدة المغرب اليوم، عدد 36، 9 – 13 شتنبر 1996

5- تم نشرها بجريدة الإتحاد الإشتراكي، 8 يونيو 1996، العدد 2045، ص: 3، أنظر أيضا : عبد العالي حامي الدين: (الدستور ورهان موازين القوى- الملكية- الأحزاب - الحركات الإسلامية -)، المرجع السابق، ص: 134

- إقتراح إضافة فقرتين للفصل **60** من الدستور الذي ينص على أن: ((الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول والإدارة موضوعة رهن تصرفها))، الأولى تتعلق بكون أن ((الحكومة تحدد السياسة العامة للبلاد وتدبيرها))، والثانية تتعلق بكون أن ((الحكومة مسؤولة تضامنيا على تنفيذ برنامجها)).

- دسترة المجلس الحكومي.

- إقتراح منح المجلس الحكومي حق إقتراح التعيين في الوظائف المدنية السامية لترفع للمجلس الوزاري للبث فيها.

- تعديل الفصل **59** من الدستور بحيث يصبح التصويت على التصريح الحكومي الذي يقدمه الوزير الأول سابقا على تعيين باقي أعضاء الحكومة، الذين لا يعينهم الملك بإقتراح من الوزير الأول إلا بعد موافقة مجلس النواب على التصريح الحكومي.

تجدر الإشارة أن هذه المذكرة تراجعت عن مطلب تفويض الملك للوزير الأول رئاسة المجلس الوزاري، كما دعت إلى ذلك مذكرة **9** أكتوبر **1991**، وتراجعت أيضا عن دعوتها الصريحة إلى التخفيف من أعباء المجلس الوزاري في سياق ترشيد النشاط الحكومي، وإكتفت بالإشارة إلى أن المصلحة تستدعي تقوية مؤسسة الحكومة لتقوم تحت مسؤولية ومراقبة مجلس النواب بالمهام المنتظرة منها (**1**).

بالرغم من أن هذه المقترحات المقدمة كانت ترمي الإرتقاء بوضعية الوزير الأول بالنظام الدستوري والسياسي المغربي، فإنها لم يكن لها في الواقع أي تأثير في تغيير المنظور الملكي لمؤسسة الوزير الأول، بعد أن كرس دستور **1996** نفس المقتضيات الدستور السابق، إذ خضع تاكتيك الإستجابة لهذه المطالب الإصلاحية لعملية الإنتقاء والتحوير للمضمون، بحيث لم يتم الإستجابة للمقترحات التي من شأنها خلق منافس للملك داخل المجال التنفيذي.

لكن هذا الأمر لم يمنع الملك الحسن الثاني من ترك هامش مهم للحراك السياسي داخل الوثيقة الدستورية،

1- عبد العالي حامي الدين : (الدستور ورهان موازين القوى-الملكية- الأحزاب - الحركات الإسلامية -)، المرجع السابق، ص: 134

بشكل يستوعب جميع الفاعلين السياسيين لتحقيق مطالبهم، من دون المس أو الإخلال ببنية وهندسة النظام القائم (**1**)، الأمر الذي جعل من رهان الإرتقاء بمؤسسة الوزير الأول، والتطلع لنموذج متقدم للملكية بالمغرب حاضرا ضمن الأجندة الإصلاحية التي سيقدم عليها مغرب الألفية الثالثة، على ضوء المتغيرات التي شهدها.

المطلب الثاني: مؤسسة رئيس الحكومة في دستور 2011.

شكل الحل الدستوري لسنة **2011** جوابا سياسيا على موجة الإحتجاجات الشعبية التي عرفها المغرب المطالبة بالتغيير والإصلاح، والتي جاءت في سياق ديناميات التغيير التي عرفها المجتمع المغربي من جهة، وماطال المحيط الإقليمي ضمن ماعرف بثورات الربيع العربي، المطالبة بالحرية والكرامة والديموقراطية من جهة ثانية، مدخلا هاما لإصلاح شامل يستجيب لمتطلبات المرحلة الجديدة.

في الواقع، لم يكن هذا التحول الدستوري مجرد حدث عرضي، وإنما هو نتاج لإجتماع عوامل متفاوتة الأثر بعد التردد الذي حصل خلال السنوات الماضية (الفرع الأول)، حيث ظل مطلب الإصلاح الدستوري حاضرا في تصورات وخطابات مختلف الفاعلين (الأحزاب السياسية، النقابات، المجتمع المدني)، وهدفا حتميا من أجل تطوير المقومات الأساسية لنظام الحكم، خاصة الجانب المرتبط بالسلطة التنفيذية، ومكانة رئيس الحكومة فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السياق العام لدستور 2011.

ساهمت تلك العوامل ظرفيا وموضوعيا في إقرار دستور جديد بالمغرب سنة **2011**، والتي كانت بتأثير واضح على هذا الدستور؛ إعدادا، وشكلا، ومضمونا، وللتفصيل في هذه العوامل فمنها كما ورد سلفا ماهو داخلي تمثل في تدهور الوضع السوسيواقتصادي على عدة مستويات، ومنها ماهو خارجي تمثلت في الأحداث والمتغيرات الإقليمية والتي كانت أكثر جذرية من خلال الإطاحة بأنظمة عربية (تونس– مصر)، غير أن إهتمام موضوع البحث في هذا السياق سينصب بالأساس على ماهو محلي داخلي (الفقرة الأولى)، حيث يمكن القول بأن التطورات والتغييرات التي عرفها المغرب في العشرية الأولى للقرن الواحد والعشرين ساهمت في إحداث

1- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، المرجع السابق، ص: 211

نقلة نوعية في القيم والمواقف، والتي أدت إلى بروز حركات إحتجاجية طالبت بإصلاحات سياسية ودستورية، مع التحريض للنزول إلى الشارع في ظل شيوع مصطلح الإستثناء المغربي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: النظر من الداخل: تفاقم الأزمة الاجتماعية بالمغرب والتحولات.

كان من الجلي أن خروج المحتجين ورفعهم لشعارات المطالبة بالإصلاح في البداية لم يكن بتأثير المتغيرات الإقليمية لسنة **2011** فقط، بل كان لتدهور الوضع الاجتماعي أثر بالغ في انبثاق مطلب الاصلاح، حيث سادت مجموعة من المشاكل أثرت على مختلف مناحي الحياة الإجتماعية بالمغرب، وغيرت من نمط وجود الفرد والجماعة داخل المجتمع، بداية من إرتفاع معدلات البطالة والفقر، وتعاظم الفوارق الإجتماعية، وضعف القدرة الشرائية للمواطنين، وغيرها من المشاكل الإجتماعية التي لم يتم يتعامل معها والتصدي لها بالوجه المأمول، بالإضافة بعض التحولات التي شهدها المشهد الوطني كضعف الأحزاب السياسية التقليدية، وصعود نجم الحركات الإسلامية، وطفرة وسائل الإعلام الحديثة.

أولا: تدني مؤشرات التنمية الاجتماعية.

يعتبر الإنسان موردا ومحورا أساسيا لعملية التنمية، كما تعتبر هذه الأخيرة في مفهومها أكثر الأدوات بروزا لقياس رفاهية الإنسان ويحتضن حريته بإعتبارها قيمة أساسية. وبالمغرب على الرغم من المجهودات والخطوات المبذولة في هذا المجال فإنها لا تزال غير تلك العملية العالية والشاملة.

خلـق النمـو السـكاني السـريع في العقد الأخير ضغوطـا هائلة على الدولة وكامل بنيتها التحتية، خاصة فئة الشباب بشكل لم يستطع معه الإقتصاد المغربي مسايرته وتغطيته، حيث ظلت وثيرة نموه ضعيفة لا تتجاوز ٪ **4** في السنة، فضلا عن كونه لم يرقى إلى ما تفرضه حاجات الشغل.

واقع ساهم في تفاقم معدلات البطالة خاصة في صفوف الشباب، ونسبة واسعة في صفوف المتعلمين وخريجي الجامعات، خصوصا مع التوسع الكمي للتعليم الذي بدوره لم يوفر نوعية تعليم جيدة متاحة للجميع، فبحسب مذكرة للمندوبية السامية للتخطيط (**1**) سجلت خلال الفترة الممتدة ما بين الفصل الثاني من سنة **2010**، ونفس الفصل من سنة **2011** إرتفاعا ملحوظا في معدلات البطالة، حيث إرتفع عدد العاطلين إلى **66000** عاطل،

1- مذكرة للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل خلال الفصل الثاني من سنة 2010، ص: 3

بنسبة إرتفاع بلغت **0.5** على المستوى الوطني، أي من٪ **8.2** سنة **2010** إلى ٪**8.7** سنة **2011** مع تباين هذا الإرتفاع بين الوسطين الحضري والقروي بنسبة بلغت ٪**0.8** بالوسط الحضري، مقابل ٪**0.3** بالوسط القروي، فيما عرف معدل البطالة بالوسط الحضري إرتفاع مهما، على الخصوص الشباب البالغين من العمر مابين **15** و**34** سنة (**4،2** + نقطة)، والنساء (**2** +نقطة) وحاملي الشهادات (**3،1** + نقطة).

من جهته إعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول تشغيل الشباب الصادر سنة **2011** (**1**)، أن وضعية الشغل بالمغرب تميزت بالهشاشة وعدم الإستقرار، لكون أن مناصب الشغل التي تشغلها فئة الشباب غالبا ما تكون أقل أجرا من غيرها، ونادرا ما تكون تعاقدية وتتمتع بالحماية الإجتماعية، بالإضافة إلى أن ٪**40** من الشباب العاملين يشتغلون دون أجر، ثم إن أقل من ٪**10** منهم يستفيد من التغطية الصحية، و أكثر من **8** شاب أجير من أصل **10** يشتغلون دون عقد عمل، فيما بلغت نسبة البطالة في صفوف الشباب الحامل للشواهد العليا نسبة **74**٪ سنة **2010**، إضافة إلى أن ثلاث أرباع الشباب في الوسط الحضري يعانون البطالة لأكثر من سنة.

كما تميزت نسبة تشغيل الشباب بحسب نفس التقرير بنشاط منخفض لا يتجاوز٪ **48** بالنسبة للشباب من فئة **15- 35** سنة، والذين يمثلون أكثر من نصف السكان في سن الشغل، وهو ما جعل نسبة تشغيل الشباب خلال سنة **2010** لا تتجاوز٪ **14.8** لدى الشباب من الفئة المذكورة، و٪ **14.8** بالنسبة لفئة الشباب من فئة **15- 24** سنة.

من جهة ثانية، وبحسب نفس التقرير تميز تشغيل الشباب في المغرب بطول مدة البطالة، بحكم أن٪ **65.8** من الشباب العاطلين يعانون من البطالة لمدة طويلة، وهذه النسبة ترتفع إلى٪ **74.4** بين صفوف خريجي التعليم العالي.

وإعتبر المجلس في تقريره أن المعطيات الإحصائية وكذا الإستقصاءات والتحاليل الواردة عن هيئات مرجعية

1- تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تشغيل الشباب الصادر سنة 2011، ص: 11

وطنية (المندوبية السامية للتخطيط، وزارة التشغيل والتكوين المهني، قطاع التعليم العالي، وغيرها من الهيئات)، توضح كلها مدى تعقيد الوضعية وحدتها، علما أن الإحصائيات لا تعكس تعقد أوجه الخلل وعمقها، ولا تقدم معطيات دقيقة تتيح تقدير حجم البطالة في الوسط القروي كمثال، أو تعميق النظر في مسائل نسب الإدماج والولوج إلى الشغل أو المسارات المهنية للشباب.

وتبين المؤشرات السالفة أن نسبة البطالة لا تقدم سوى صورة جزئية لحقيقة سوق الشغل الوطنية الموسومة بضعف نسبة النشاط، كما أن نسبة البطالة لا تعكس مدى عمق إشكالية التشغيل، لاسيما الشغل "المحبط"، والإقصاء من سوق الشغل، وكذا العمالة الناقصة، علما أن **82**٪ من الفئة العمرية **15- 34** سنة لا تستفيد من نظام التربية والتكوين، وهو ما أكده المجلس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره السنوي سنة **2011** (**1**).

بذلك يمكن القول، إن أكبر مشكل يعتري الشباب يتمثل في ضعف فرص الولوج إلى الشغل، ويمثل الشباب من فئة **15-34** سنة **11.7** مليون نسمة، أي **37** من مجموع السكان، ويبلغ عدد النشطين من هذه الفئة العمرية **5.6** ملايين نسمة، أي بما يمثل نسبة نشاط قدرها **48**٪، وهي نسبة أدنى بقليل من المعدل الوطني، وعلى العكس من ذلك فإن نسبة النشاط لدى الفئة العمرية **15- 24** سنة تنتقل إلى٪ **36.2** على المستوى الوطني (مقابل **27.1**٪ فقط كمعدل في الوسط الحضري)، وهذه النسبة كانت تبلغ ٪ **48** سنة **1999** لدى هذه الفئة العمرية (**2**).

وأخذا بعين الإعتبار جميع الفئات العمرية، تظل البطالة لدى الشباب من فئة **15-34** سنة مرتفعة جدا بالمقارنة مع المعدل الوطني بنسبة بلغت في سنة **2010** ، وهو معدل مقداره **14.8**٪، أي بفارق يزيد عن خمس نقاط (**3**).

وقد كانت نسبة البطالة في سنة **2010** بأوساط الساكنة الشابة من ذات الفئة في الوسط الحضري ترتفع

1- تقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2011، ص ص: 37-36

2- تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تشغيل الشباب، المرجع السابق، ص: 21

3- نفس المرجع، ص: 22

إلى مستويات أعلى بنسبة بلغت في المعدل ما يقارب ٪**23**، وبذلك تكون نسبــة البطالة في الوسط الحضري أعلى بثلاث مرات من المعدل الوطني، علما أن أكثر من ثلاث أرباع الشباب العاطلين يوجدون في الوسط الحضري، أي ما يعادل ٪**77.2** (**1**).

يعود ذلك في جزء منه إلى ضعف قدرة الاقتصاد الوطني على إحداث مناصب شغل، مادام أنه ما بين سنتي **1999** و**2010** لم يحدث سوى **1.6** مليون منصب شغل إضافي، في حين إنتقل تعداد الساكنة النشيطة خلال الفترة ذاتها من **8,8** إلى **10.4** ملايين (**2**).

ضف لذلك بطالة حاملي الشهادات من المستوى العالي المرتفعة بالمقارنة مع نظيرتها لدى غيرهم من الفئات، ويمكن إرجاع ذلك إلى النقص العام الحاصل في مجال التشغيل، وبالأساس إلى عدم ملائمة مسالك التكوين المقترحة مع الحاجات الحقيقية للاقتصاد، ومن ثمة عدم ملائمة كفاءات الخريجين المكونين مع مناصب الشغل المعروضة (**3**).

تبعا لذلك، شكلت البطالة ومحددوية آفاق فرص الشغل أهم عامل إحباط لدى الشباب المغربي، لا سيما عندما يقارنون أنفسهم بمجموعات مرجعية أو بشباب دول أخرى، وغيرها من المظاهر التي تشهد على إختلالات كبيرة في إستثمار الموارد البشرية.

لقد ساهم النقص الحاصل في فرص الشغل لاسيما لدى الشباب في الرفع من معدلات الفقر بالمغرب الذي بلغ نسبة ٪ **14.2** من مجموع السكان سنة **2004** مع تسجيل تباينه بالوسطين الحضري والقروي، حيث بلغ مؤشر الفقر بالوسط الحضري٪ **7.9**، و٪**22** بالوسط القروي، كما عرفت هذه النسب إرتفاعا هاما بالمقارنة مع سنة **1991**، مع تسجيل إتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية نتيجة للتوزيع الغير المتكافئ لثمار النمو بين مختلف الشرائح، والوسطين الحضري والقروي (**4**).

1- تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تشغيل الشباب، المرجع السابق، ص: 23

2- نفس المرجع، ص: 23

3- نفس المرجع، ص: 23

4- كتابة الدولة في الشباب: دفتر الشباب المواطن، منشورات منتدى المواطنة، 2006، ص: 75

من جهة ثانية، بدوره لا يزال قطاع الصحة بالرغم من المجهودات التي تبذلها الدولة يعرف عدة مشاكل تعيق عملية التنمية بالمغرب.

ويبين تحليل المعطيات المتوفرة بغض النظر عن مشاكل الحكامة والنجاعة، والنقص الحاصل للموارد البشرية بهذا القطاع، والولوج المحدود للساكنة إلى خدماته وبخاصة القرويين، والنساء، أن أوجه العجز على المستوى النوعي تتصل بضعف الكفاءات في مجال التربية، والتكوين، وعدم ملائمة عرض العلاجات لإحتياجات الساكنة في العالم القروي بالخصوص.

زيادة على ذلك، يكشف التوزيع الترابي إلى غياب كبير للتوازن بين المناطق في تقديم الخدمات الصحية مع تركيز هام للعرض الطبي على مستوى الدار البيضاء والرباط -زمور-زعير، وهما الجهتان اللتان تضمان ما يقارب٪ **48** من مجموع العاملين في المجال الطبي، وقرابة ٪ **60** من الأطباء الإختصاصيين. إضافة إلى ذلك فإن الفوارق هامة ما بين المدن والبوادي في مجال البنيات التحتية الصحية، فالساكنة القروية تلجأ أساسا إلى المستوصفات، في حين تتوفر المراكز الحصرية على مراكز صحية بموارد بصرية وتجهيزات ذات نوعية جيدة، ومما يزيد من تفاقم هذه الفوارق صعوبات الولوج بالنسبة إلى الفئات الأكثر عوزا (**2**).

بهذا الخصوص يعد المغرب واحدا من **57** بلدا الذي يعاني من نقص حاد في عدد المهنيين الصحيين بمعدل قدره **86.1** لكل **1000** ساكن، وهي حصة أدنى من الحصة الحرجة المقدرة بنحو **37.2** لكل **1000** ساكن، التي حددتها منظمة الصحة العالمية كعتبة لتأمين تغطية التلقيح عند الأطفال بنسبة ٪**80**، وضمان ولادات بمساعدة مهنيي الصحة بنسبة٪ **80** من النساء الحوامل، وضمان تحسين مستدام لمؤشرات الصحة لمجموع الساكنة (**3**).

كما سجل أيضا مجموعة من المؤشرات المقلقة بهذا القطاع، منها وفيات الأمهات عند الوضع، حيث ترتفع

1- كتابة الدولة في الشباب: دفتر الشباب المواطن، منشورات منتدى المواطنة، 2006، ص: 75

2- تقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي سنة 2011، ص: 43

3- تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول ولوج منصف ومعمم للخدمات الصحية سنة 2013، ص: 31

هذه الوفيات إلى **112** لكل مائة ألف ولادة، مقابل **135** في البدان ذات التنمية البشرية المتوسطة، و**192** في البلدان العربية بحسب تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD لسنة **2011**، إضافة لإرتفاع وفيات الرضع التي تبلغ **28.8** في الألف، وهي من أكثر النسب إرتفاعا على المستوى العالمي، لاسيما بالمناطق القروية والنائية، أو لدى أولئك الذين ينتمون إلى أفقر طبقات المجتمع، بحيث بلغت وفيات الرضع والأطفال سنة **2011** في المناطق القروية **35** حالة وفاة لكل ألف مولود حي، مقارنة بـ **25** حالة فقط في المناطق الحضرية؛ وتراوحت نسب الولادات التي تجرى تحت إشراف أخصائيين من٪ **92** في المناطق الحضرية، إلى٪ **55** في المناطق القروية، في حين بلغ معدل تأخر النمو ٪ **21** في المناطق القروية، مقارنة ب ٪ **9** في المناطق الحضرية (**1**).

من جهة ثانية، تفضي حال التغذية لدى الأطفال والنساء إلى نتائج خطيرة مع وجود ما يقارب٪**9.14** من الأطفال دون سن الخامسة يعانون من تأخر في النمو، كذلك تنطق هذه الأرقام في الحين نفسه بالتردي والقصور الذي تشكو منه البنيات التحتية الصحية، والنقص في الموارد البصرية من أطباء وممرضين، وبعض وضعيات غض الطرف في ما تعلق بالتكفل بالمرضى من غياب، ورشوة وتحكم غير كاف في الوقت. ويفضي تكاثف هذه العوامل إلى إطالة أمد إنتظار التكفل (**2**).

أما في ما يتعلق بحكامة مجموع المنظومة الصحية الوطنية للتغطية فلا يمكن إنكار أن هذه المنظومة تتميز بطبيعتها المجزأة التي ينقصها الإنسجام، وعلى الخصوص آليات التضامن بين كل مكوناتها، خاصة نظام التأمين الإجباري AMO ونظام المساعدة الطبية RAMED، إضافة إلى الصعوبات التي تواجهها الوكالة الوطنية للتأمين الصحي ANAM في الإضطلاع بدورها في ضبط وتنظيم مجموع المنظومة (**3**).

كان لهذه العوامل الاجتماعية عطفا على التغييرات التي شهدها العالم العربي سنة **2011**، دور مهم في جعل سنة **2011** نقطة تحول لم يعد معه ممكنا مد أجل التغيير، كما شكلت فرصة أيضا بالنسبة للدولة لإعادة

1- تقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2011، ص: 42

2- نفس المرجع، ص: 43

3- نفس المرجع، ص: 44

تقييم مسارات التنمية وتحديد أنماط التغيير، وتوفير الظروف الكفيلة بتنمية قدرات المواطن وإسهامه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وتحمل مسؤوليته.

ثانيا: ضعف الأحزاب التقليدية وصعود نجم القوى والحركات الإسلامية.

لا أحد يجادل في أزمة الأحزاب السياسية المغربية في السنوات الأخيرة، لكن ما هو أكيد أن الخلاف يبقى حول مدى هذه عمق الأزمة وطبيعتها والعوامل المتسببة فيها، فهناك من يرى على أنها أزمة بنيوية، وأخر يرى بأنها مجرد أزمة ظرفية (**1**)، لكن ما هو متفق عليه في هذا الإطار أن لهذه الأزمة تجليات كبرى، سواء على المستوى الوظيفي الذي إختلت فيه كل مقومات التأطير (مجاليا، تنظيميا، إيديولوجيا)، أو على المستوى البنيوي الذي يثير إشكالية نمط الحزب السياسي هل هو على شكل زاوية سياسية؟ أم تكنة سياسية؟ أم مقاولة سياسية بحسب المقاربة السوسيوتاريخية والخلط بين التعددية السياسية والتعددية الحزبية بحسب المقاربة السوسيوسياسة؟ أو بإعتباره ناديا بحسب التصورالسوسيوثقافي، أو على مستوى إدارة الإختلاف الداخلي للأحزاب السياسية؟ (**2**).

فكيف يمكن إذا للأحزاب السياسية بإعتبارها المادة الخام المنتجة للممثل الشرعي للأمة، والمنفذ لمطالبها القيام بدورها الدستوري وهي معطوبة الشكل والمضمون، بمقتضى تحولها لدكاكين موسمية تتاجر بوسائل ديماغوجية لإقناع ما تبقى من مواطن ((دغمائي)) يسهل غبنه، معتمدة على العلاقات العشائرية لتكون بمثابة الورقة الحاسمة في المعترك الإنتخابي الذي يسوده فن الخطابة وإتقان لغة الرفض والضرب فوق الطاولة وإعلان التذمر المستمر من المسار الذي يتخذه الحزب؟ (**3**).

ولا يقف الوضع عند هذا الحد، بل يتعداه إلى طبيعة النخب المتوفرة بالمشهد الحزبي، نخب أصابها التقادم، وظلت تعيد إنتاج نفسها في كل المناسبات والمؤتمرات بصيغ مختلفة، مع عدم قدرتها على ترجمة حقيقية لأفكار وبرامج الحزب إلى قرارات سياسية داخل المؤسسات، ما أفقدها مصداقيتها السياسية لدى المواطنين، فضلا عن الإنشقاقات الداخلية بسبب التهافت على مراكز القرار داخل الحزب، وسيطرة النزعة الشخصانية وهاجس تصدر

1- حكيم التوزاني: (سؤال الإنتقال الديموقراطي في أفق مقتضيات الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011)، مجلة الحقوق، العدد الخامس، ماي 2012، ص: 171

2- نفس المرجع، ص: 172

3- نفس المرجع، ص: 172

المشهد الحزبي والسياسي، ناهيك عن إنسداد قنوات التعبير داخل الحزب بسبب غياب آليات الديموقراطية، وثقافة التداول على القيادة بسبب تمسك القيادات بمواقعها.

ضف لذلك أن معظم هذه القيادات تفتقر إلى "الكاريزما" السياسية والتاريخية، والكفاءة المطلوبة لتدبير حزب سياسي برؤية وطنية تسهم في تطور الحزب ودفعه ليتحمل المسؤوليات على المستوى الرسمي، وهو ما أدى إلى عزوف المواطن عن الإنخراط داخل الأحزاب والمشاركة في العملية الإنتخابية سواءا كناخبين، أو كمرشحين بسبب الجمود الذي أصبحت تعرفه الأحزاب السياسية لا على المستوى التنظيمي والوظيفي.

ومما لا شك فيه، أن تطور أي حزب أو تقدمه إلى الأمام وكسب شعبية أكثر داخلياً أو خارجياً تبدأ أولاً عند تطبيق تلك الخطط، أو البرامج الإنتخابية التي صوت عليها الناخبون، والتي وصل بها مرشح الحزب إلى سدة الحكم، لكن في الواقع تبقى معظم الأحزاب غير قادرة على تطبيق تلك البرامج التي سطرتها خلال حملتها الإنتخابية بسبب العوامل المشار لها سابقا، إلى جانب إفتقارها رؤية حقيقية وإستراتيجية مستقبلية تحقق متطلبات المواطنين الإجتماعية، وهو ما أعطى صورة سلبية لدى المواطنين الذين باتوا يشككون في الحياة السياسية وفي العمل الحزبي ككل.

سمح هذا الواقع في بروز تيار إسلامي تأسس على مرجعية دينية وظف الخطاب الدعوي والمتدين، الذي إستقوى بأخلاق وتقاليد المجتمع المغربي، وتشكيل أحزاب هدفها ليس تطبيق برامج اقتصادية أو اجتماعية عن طريق المؤسسات السياسية، بل هدفها العودة بالمجتمع على المستوى الثقافي والإيديولوجي إلى مراحل من التدين الإسلامي، الذي يضع رجل الدين على رأس المؤسسات وإحتكار المشروعية الدينية (**1**)، مستندة في ذلك على قواعد العمل الجمعوي الرامية إلى بناء شبكات من الأتباع بأساليب العمل الجمعوي التضامني المعروفة، والذي يهيىء هذه الجماعات لتوظيف تغلغلها في تلافيف المجتمع المغربي للقيام بوظائف متعددة، وعلى رأسها العمل السياسي (**2**).

1- لحسن خوخو : (بصدد بعض معوقات تطبيق دستور 2001)، المجلة المغربية للسياسات العمومية ، عدد خاص (18)، خريف 2015 ، ص: 194، أنظر أيضا: هند عروب: (الحركات الإسلامية في سنة 2006- جماهيرية –سيطرة على المجال وتحد للملكية)، مجلة وجهة نظر، العدد 32 ربيع 2007، ص ص: 59-54

2- كمال عبد اللطيف: (الإصلاح السياسي في المغرب: التحديث الممكن، التحديث الصعب)، شركة النشر والتوزيع المدارس، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء 2011، ص: 17

يعود سبب تنامي الحركات الإسلامية بالمغرب لعوامل داخلية وخارجية، فعلى المستوى الداخلي شكل تدني الوضع الإجتماعي وإنغلاق المجال السياسي أمام فئات عريضة من الشباب المتعلم، والطبقات الفقيرة من المجتمع للإلتفاف حول الجماعات الإسلامية كملاذ وحيد لتحقيق متطلباتها الإجتماعية والسياسية، أما على المستوى الخارجي فقد ساهم إنهيار المنظومة الإشتراكية بعد سقوط جدار برلين سنة **1989** في حلول الدين كبديل إيديولوجي لفئات إجتماعية عريضة (**1**)؛ وتجدرالإشارة في هذا الإطار أن دعم الشباب والفئات المحرومة لصفوف الإسلاميين قد لا يكون دائما نابعا عن قناعات سياسية أو إيديولوجية، وإنما لمجرد النكاية والعقاب للأحزاب السياسية والنخب المشرفة على تدبير شؤونهم اليومية لعدم الوفاء بالتزاماتهم.

وبين المسافة الفاصلة بين هذين العاملين، تبرز تجربة الإدماج السياسي التي إعتمدها نظام الحكم بالمغرب في تسعينات القرن الماضي للإسلاميين داخل المؤسسات السياسية، كعامل بارز ومؤسس في بزوغ نجم الإسلاميين بالمغرب، وأبرز هذه النماذج حزب العدالة والتنمية الذي نقل حركة "التوحيد والإصلاح" إلى المعترك السياسي، حيث قدم نفسه كحزب إصلاحي يسعى لتقويم إختلالات الواقع المغربي وفق أسس إسلامية ، مستفيدا من لعب دور المعارضة السياسية داخل البرلمان لسنوات طويلة، والذي ساهم في إنضاج طروحاته وتطوير تصوراته حول قضايا السياسة والحكم، وإحتكاكه مع السلطة وباقي الفاعلين السياسيين، والنظر إلى العمل السياسي كمجال يستلزم الإحترافية، والقبول بالتعددية وتداول السلطة، والتخصص في عرض المشاكل ، وتدبير السياسات العامة، فكان من نتائج هذا المسلسل الإستيعابي تمكين الإسلاميين من فهم منطق الدولة والسياسة كما هي (**2**).

و لايمكن الإغفال في هذا الجانب دون الحديث عن بروز حركة العدل والإحسان كتنظيم بقدرة كبيرة في حشد الجماهير، بحيث صنفت هذه الجماعة كأكبر جماعة إسلامية من الناحية العددية في المغرب بشكل يصعب معه حصر عدد المنخرطين فيها، إذ تنتشر بشكل كبير في صفوف الطبقات المتوسطة وخاصة في الأوساط الطلابية، ولا أدل على ذلك مساهمتها الكبيرة في الإحتجاجات الشعبية التي عرفها المغرب في إطار ما عرف بثورات الربيع العربي، حيث خطفت الأضواء بسبب قدرتها على تعبئة الجماهير إلى جانب حركة **20** فبراير.

1- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب حالة: 1992 و1996)، المرجع السابق، ص : 123، أنظر أيضا: حسين خليل: (الإسلاميون والسلطة في الوطن العربي)، مجلة شؤون الأوسط ، عدد141، شتاء/ربيع 2012، ص : 30

2- رشيد مقتدر: (تحولات التجربة الإسلامية المغربية)، مؤلف جماعي: (ما بعد الإسلام السياسي: مرحلة جديدة أم أوهام إيديولوجية؟)، مركز مؤسسة فريدريش إيبرت، الأردن - العراق، 2019، ص : 108

ثالثا: تطور وسائل الإعلام.

إرتبط تطور وسائل الإعلام بالمغرب شأنه شأن الدول معظم الدول العربية بالتحولات التي شهدها العالم العربي بداية من سنة **2011**، والتي لاتزال تداعياتها مستمرة إلى حدود اليوم، فصارت الشعارات المنادية بالحرية والديموقراطية والمساواة ومحاربة الفساد معولمة بفضل ثورة الإتصالات والإنترنيت وشبكات التواصل الإجتماعي، كما ساهمت أيضا بشكل كبير في تغيير جذري في الحياة الإجتماعية والثقافية لدى الشعوب لتحل بذلك محل سيطرة وسائل الإعلام التقليدية.

ولم تقتصر قوة وسائل الإعلام الجديدة على مجرد القدرة على التفاعل التي تتيحها، والتي تسمح لكل من المرسل والمستقبل بتبادل أدوار العملية الإتصالية، بل أحدثت ثورة نوعية ذات محتوى إتصالي متعدد الوسائط، والذي يشتمل على النصوص والصور وملفات ولقطات فيديو(**1**)، أعطى مستخدميه فرصا كبرى للتأثير والإنتقال عبر الحدود بلا قيود أو رقابة، حيث مكنت هذه الثورة الإلكترونية الحركات الإحتجاجية بالمغرب من فرص كبيرة للتوسع أكثر، والإستقواء من خلال كسب المزيد من التأييد والتعاطف لفئات عريضة من المجتمع، وتحفيزها على الإنخراط في القضايا الوطنية الملتهبة عبر إستحداث طاولة إفتراضية للنقاش الجماعي.

كما ساهمت أيضا في الشطب من نفسية الشباب تعقيدات المجتمع المغربي المحلي المغلق، وخلقت لديهم تلقائية وإنسانية التواصل بلا حدود، مما يجعل تلقيهم درس الثورات التي شهدتها بعض البلدان العربية يستوعب فصاحة العمل الميداني التي قلصت في مخيلتهم التعثلم النفسي والتردد، وتحويل الإرتباطات الإفتراضية إلى طاقات نضالية (**2**).

شكلت هذه العوامل أمام ضعف بوادر الإصلاح وإيجاد الحلول للأزمات المطروحة من جهة، وتأثيرات أحداث الربيع العربي من جهة ثانية، منعطفا حاسما في بروز حركات إحتجاجية تطالب بالتغيير والإصلاح الشامل يأتي على رأسها المطالبة بدستور جديد.

1- علي حجازي إبراهيم : (الإعلام البديل)، دار المعتز للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، ص: 11

2- أحمد الخمسي: (الربيع العربي في طبعته المغربية)، شرق الكتاب، الطبعة الأولى، يوليوز 2013، ص: 281

الفقرة الثانية: الحركات الإحتجاجية وشعار تغيير الدستور: دور حركة 20 فبراير.

داخل تاريخ وحركية المجتمعات البشرية ثمة منعطفات وأحداث نوعية تمر بها المجتمعات تشكل علامة فارقة في تاريخها، وتساهم في إعادة تشكيل وعيها وحراكها الفكري والنضالي، حيث لابد أن يعقب وقع تلك المنعطفات والأحداث النوعية بعثرة العديد من الأفكار والأوضاع السائدة، فيبدأ المجتمع في دورة عفوية وتلقائية في نبش أدراجه السابقة، ثقافيا وإجتماعيا وسياسيا للبحث عن إجابات لأسئلة حائرة، أو معالجات لإشكاليات الحاضر(**1**).

أمام المتغيرات التي قادتها الحركات الإحتجاجية في بلدان العالم العربي لم يكن من الممكن للمغرب أن يبقى في منأى عنها، حتى وإن كانت ظاهرة الإحتجاج في الشارع قد حضرت بالعديد من المدن المغربية قبل ذلك، لكن مع الوضع الجديد إتسعت ساحة الإحتجاج وتراكمت المهارات والخبرات من لدن المحتجين، وتطورت قدرات التنسيق بشكل ساهم في بروز حركات إحتجاجية أقوى مما كانت عليه في السابق، بحيث أصبحت شكلا من أشكال العمل اليومي، لفئات إجتماعية واسعة تنادي بالحرية والكرامة وإسقاط الفساد ومحاكمة المفسدين، والقضاء على البطالة خاصة بين صفوف الشباب الحاملين للشواهد العليا، وتمكين عموم المواطنين من الولوج للخدمات الإجتماعية وتحسين مردوديتها، والحد من غلاء المعيشة والرفع من الأجور، وفك العزلة عن العالم القروي...

ثم سرعان ما ستتخذ هذه المطالب لونا سياسيا بعد أن تبنت حركة **20** فبراير هذه المطالب، وجسدت التعبير عنها تحت شعار التعبير العربي الشهير"الشعب يريد دستور جديد" (**2**) ينسجم مع متطلبات المرحلة الجديدة، مادام أن الدستور المعمول به (دستور **1996**) لم يعد يستجيب ودينامية التطورالسياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، فأصبح خيار وضع دستور جديد واجبا يجسد الإرادة العامة، لتتجاوز معادلة الإصلاح الدستوري ثنائية الأحزاب السياسية والدولة بإنتقالها إلى الشارع، حيث قدمت هذه الحركة نفسها كفاعل جديد بإستراتيجية جديدة إعتمدت على نقل المطالب الإصلاحية للشارع من خلال التعبئة وحشد المواطنين ورائها، والدعوة للتظاهر بكثافة لفرض مطالب التغيير، رغم أنها بدأت بشكل متواضع لكن سرعان ما إنضم إليها الآلاف من الشبان المغاربة من العديد من المدن والمناطق المغربية رافعين شعار التغيير والحرية والكرامة.

1- وليد بن عبد الله الهويريني: (تحولات الإسلاميين من لهيب سبتمبر إلى ربيع الثورات)، مجلة البيان، عدد153، 1433هجرية، ص: 7

2- دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011، تنسيق إدريس المغروي، المؤسسة الدولية للديموقراطية والإنتخابات، ستوكهولم 2012، ص: 10

بجانب التأييد الشعبي المتزايد للحركة فقد إنضم إليها العديد من الهيئات الحقوقية، وبعض القوى الباحثة عن دور جديد لليسار بالمغرب وإخراجه من حالة الوهن، ورجال أعمال ومثقفين، بالإضافة إلى جماعة العدل والإحسان المعارضة، والتي أعطت لهذه الإحتجاجات زخما كبيرا بالنظر لقوتها الجماهيرية الكبيرة وقدرتهاعلى التنظيم، فالحركة (حركة **20** فبراير) هنا لم تكن لتستبعد أي تنظيم يود الإنضمام إليها بقدر ماكان هدفها مواصلة حصد الدعم الشعبي لإبقاء الضغط مسلطا على مختلف أجهزة الدولة بهدف تحقيق أكبر ممكن قدر من المكتسبات.

ولعل العنصر الفاعل الذي صنع قوة وفعالية هذه الحركة وتأثيرها وصدقيتها هو إستقلاليتها، حتى أنها تكرست في لحظات من الحراك الديموقراطي كمركز للقرار السياسي المتعلق بالإصلاحات الدستورية، وحتى دون الرغبة في النهوض بأدوار تفيض عن الدور الذي أرادته لنفسها وهو إستنهاض المجتمع والشعب، وتوليد قاعدة إجتماعية بمطالب ديموقراطية مزمنة تكاد تختنق داخل الأطر الحزبية الضيقة، بسبب غياب حامل إجتماعي للفكرة وإلى قوة للضغط تسمح لها بالتحقق المادي (**1**)، مما يوحي بميلاد مجتمع المواطنين القادر على التعبيرعن مطالبه دون حتمية المرورعبر الوسائط التقليدية (الأحزاب السياسية)، والذي كان لوقت قريب مبعدا ومهمشا.

وكمحاولة لتبيئة الربيع المغربي، تجدر الإشارة إلى أن المطالب التي رفعها المحتجون لم تكن أكثر جذرية وتشددا من قبيل إسقاط النظام، بقدر ما حملت غاية واضحة هي إصلاح سياسي ودستوري يساهم في نقل البلاد إلى مرحلة سياسية جديدة تتأسس على الديموقراطية وإحترام الحقوق والحريات، وضمان العيش الكريم، وهو الأمر الذي لم تترك له السلطة السياسية بالمغرب جانبا للإنتظار بإعادة فتح نقاش عمومي بين مختلف الفاعلين لإقرار دستور جديد.

1- عبد الإله بلقزيز: (المغرب والإنتقال الديموقراطي، قراءة في التعديلات الدستورية: سياقاتها والنتائج)، مجلة المستقبل العربي، السنة الرابعة والثلاثون، عدد 392، أكتوبر2011، ص: 41، أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص ص: 168-167، أنظر أيضا: الحبيب أستاتي: (الأحزاب السياسية في المغرب ومأزق التوترات الإجتماعية الجديدة)، مجلة سياسات عربية، عدد 46، شتنبر 2020، ص ص: 60-58

Voir Aussi :Mohammed Madani :(le champ politique au prisme de la réforme constitutionnelle1999-2001: de la non –inscription de la constitution dans l' agenda royal au textte du 29 juillet), op .cit , p p : 141-146

الفرع الثاني: تصور الفاعلين السياسيين لمؤسسة رئيس الحكومة.

ساهمت المتغيرات التي عرفها المغرب مطلع الألفية الجديدة بإعادة إحياء النقاش العمومي حول موضوع الإصلاحات الدستورية، والذي تحول بفعل ضغط تداعيات الربيع العربي لأولوية لدى فئات عريضة من المجتمع السياسي والمدني، لذلك فقد شهدت مرحلة الإعداد لدستور **2011** تحولات مهمة في طبيعة العرض والطلب السياسي، تمثلت في إنفتاح السلطة السياسية على مختلف الفاعلين السياسيين والمدنيين لعرض تصوراتهم وإقتراحاتهم (**1**)، حيث شكلت مسألة تقوية أدوار رئيس الحكومة داخل المجال التنفيذي نقطة محورية ضمن ما أدرج بأجندات الفاعلين المطالبين بالإصلاح.

وعليه، يهم موضوع البحث في هذا الجانب البدئ بتسليط الضوء على المنظور الملكي الجديد لمؤسسة رئيس الحكومة، وقياس مدى تجاوبه مع ما رفع من مطالب، والمرونة التي بلغها في ذلك، إنطلاقا من تحليل طبيعة العرض السياسي الذي حمله خطاب **9** مارس سنة **2011** (الفقرة الأولى)، ليأتي بعد ذلك على تحليل تفاعل الأحزاب السياسية مع المبادرة الملكية من خلال المقترحات التي رفعتها في هذا الإطار ضمن ما ينبغي أن تكون عليه مؤسسة رئيس الحكومة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تفاعل الملك مع مطلب الإصلاح الدستوري: خطاب 9 مارس 2011.

شكل هذا الخطاب محطة مفصلية في التاريخ الدستوري المغربي بما إشتمل عليه على خلاف ما سبق من عناوين إصلاحية، وإجراءات تحديثية، سياسية ودستورية، بل هناك من إعتبره ثاني أهم خطاب في تاريخ المؤسسة الملكية في المغرب بعد خطاب الملك الراحل محمد الخامس الذي أعلن فيه إستقلال المغرب (**2**)، بحمله دعوة ملكية إلى إجراء تعديل دستوري شامل بناء على مرتكزات مرجعية ناظمة للدستور الجديد حددها في سبعة، وهي كالتالي:

1- التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، الغنية بتنوع روافدها، وفي صلبها الأمازيغية كرصيد لجميع المغاربة.

1- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص ص: 160-159

2- عبد الإله بلقزيز: (المغرب والإنتقال الديموقراطي، قراءة في التعديلات الدستورية: سياقاتها والنتائج)، المرجع السابق، ص: 39

2- ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيأة الإنصاف والمصالحة، والإلتزامات الدولية للمغرب.

3- الإرتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري، توطيدا لسمو الدستور، ولسيادة القانون، والمساواة أمامه.

4 - توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق دمقرطة وتحديث المؤسسات وعقلنتها.

5 - تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين بتقوية دور الأحزاب السياسية في نطاق تعددية حقيقية وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية، والمجتمع المدني.

6- تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة.

7- دسترة هيآت الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات.

الواقع أن هذه المرتكزات إخترقت الهندسة الدستورية بشكل جعل من الخطاب الملكي إطار مفتوح بشأن إمكانية مراجعة حقيقية لمضمون العلاقة بين السلط، وجوهر الديموقراطية التي تأسست عليها التجربة المغربية منذ نصف قرن (**1**). أي أنه لم يعد خطاب إصلاحي فقط، بل تجاوز ذلك إلى حدود القيام بنوع من المراجعة النقدية السياسية لآليات إشتغال النظام السياسي المغربي، وبالأساس السلطة التنفيذية، ومكانة رئيس الحكومة وميكانيزمات إشتغاله.

فإذا كان الركن الأساس للإصلاحات في فترة التسعينات هو التأسيس لعلاقة متوازنة بين الحكومة والبرلمان، فإن هذا الركن سيتحول إلى العلاقة داخل السلطة التنفيذية أي بين الحكومة والمؤسسة الملكية، وهو ما أكده خطاب **9** مارس في مرتكزه الرابع بالتأسيس لحكومة منتخبة بإنبثاقها عن الإرادة الشعبية المعبر عنها من

1- حسن طارق وعبد العالي حامي الدين: (دستور 2011 بين السلطوية والديموقراطية: قراء ات متقاطعة)، منشورات الحوار العمومي، الطبعة الأولى، الرباط 2011، ص: 10

خلال صناديق الإقتراع، وتحظي بثقة أغلبية مجلس النواب، ثم تكريس تعيين الوزير الأول من الحزب المتصدر لإنتخابات مجلس النواب، وتقوية مركزه كرئيس للسلطة التنفيذية يتولى المسؤولية كاملة على عمل الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة والإشراف على تنفيذ البرنامج الحكومي، ودسترة مؤسسة مجلس الحكومة وتوضيح صلاحياته. مشكلا بذلك أرضية للإنطلاق وكحد أدنى للتجاوب مع مطالب الكتلة الديموقراطية منذ التسعينات، وبالتحديد من سنة **1991** إلى غاية **2009**، ونقطة وصوله القصوى وسقفه الأعلى يكاد يصل إلى مطالب حركة **20** فبراير، التي جعلت من الملكية البرلمانية إحدى عناوين برنامجها السياسي.

الفقرة الثانية: تصور الأحزاب السياسية لمؤسسة رئيس الحكومة.

إختلفت وتعددت توجهات الأحزاب السياسية في تعاطيها مع مسألة تدعيم مكانة رئيس الحكومة ضمن تصوراتها للإصلاح الدستوري لسنة **2011**، أغلبية ومعارضة:

أولا: مذكرة حزب العدالة والتنمية.

ينطلق حزب العدالة والتنمية في تصوره **(1)** لمؤسسة رئيس الحكومة، بجعل المراجعة الدستورية مدخلا مهما لإبراز النفس البرلماني للنظام المغربي، إذ يعتبر في تصوره أن رئيس الحكومة هو رئيس السلطة التنفيذية، والمسؤول عن السلطة التنظيمية ويتولى المسؤولية كاملة على الحكومة، والإدارة والمرافق العامة، والمؤسسات وقيادة العمل الحكومي.

ويرى الحزب أنه ينبغي أن يكون تعيين رئيس الحكومة بناءا على نتائج الإنتخابات التشريعية العامة من الحزب الفائز بإنتخابات مجلس النواب، ثم يتولى بعدها إختيار الوزراء على أن يتولى الملك تعيينهم، مشيرا من جهة ثانية إلى ضرورة دسترة مجلس الحكومة، وتحديد إختصاصاته في رسم السياسات العامة للدولة وتنفيذها، ودراسة مشاريع القوانين قبل إحالتها على البرلمان، مع التنصيص على دورية إجتماعاته كل أسبوع، وإقرار إمكانية تفويض رئيس الحكومة صلاحياته للوزراء، وأن يتقدم بمشاريع القوانين بعد المداولة فيها بمجلس الحكومة.

1- نشرت تحت عنوان مذكرة الحزب العدالة والتنمية حول الإصلاح الدستوري المرفوعة إلى اللجنة الإستشارية حول مراجعة الدستور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (سلسلة نصوص ووثائق)، الدستور الجديد للملكة المغربية، عدد 246، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2011، ص ص: 47-46

كما دعا الحزب أيضا لضرورة تحديد قانون تنظيمي للوظائف السامية التي يعين مجلس الحكومة المكلفين بها، بما في ذلك وظائف الكتاب العامين للوزارات، ومديري المؤسسات العمومية، ورؤساء الجامعات وتجرى التعيينات بمراسيم، كما طالب بالتنصيص على شروط إعفاء الوزراء من قبل رئيس الحكومة.

ثانيا: مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة.

دعا حزب الأصالة والمعاصرة في مذكرته **(1)** بالدعوة لتعيين الملك رئيس الحكومة من الحـزب المتصـدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، وتعيين الوزراء وإقالتهم بناءا على إقتراح رئيس الحكومة.

ويربط الحزب تعيين رئيس الحكومة بشكل نهائي بحصوله على ثقة مجلس النواب بعد عرضه أمامه برنامج الحكومة التي قام بتشكيلها، حيث يقع التصويت بعد مضي خمسة أيام كاملة على اليوم الذي قـدم فيه رئيس الحكومة خطاب التنصيب، وتنطبق المقتضيات على التعيينـات اللاحقـة لمنصـب رئيـس الحكومة في حالة عدم تمكن المرشح الأول من نيل ثقــة مجلـس النواب، إذ يقترح ترشيح شخص ثان من الحزب الذي إحتل المرتبة الثانية في الإنتخابات، وإذا لم ينل أي مرشح ثقة مجلس النـواب بعـد إنصـرام **60** يومـا على أول تصويت، يحل الملك مجلس النـواب ويـدعو إلـى إجـراء إنتخابات جديدة.

وحول إقتراحاته لصلاحيات رئيس الحكومة دعى الحزب إلى جعلها جزءا من القرارات الملكية بالمجلس الوزاري دون أن تضع جوهر السلطة التنفيذية بين يديه، مع العلم أن الحزب دعى فيما سبق أن يكون رئيـس الحكومة هو رئيس السلطة التنفيذية يتولى تنسيق عملها، ويعتبر المسؤول على عمل الحكومـة والمؤسسـات العمومية وشبه العمومية والوكالات والشركات الوطنيــة، ويمــارس السلطة التنظيمية، من دون توفره على صلاحية التعيين في المناصب المدنية السامية، وإنما يقدم إقتراحاته بخصوص ذلك للملك.

وإعتبر الحزب أن مهام الحكومة تتمثل في متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي ونفاذ التشريعات والقوانين، وتنسيق المهام بين الوزارات ومصالحها، والتهيئ لأعمال المجلس الوزاري، ومتابعة الإشـراف علـى عمـل المؤسسـات العموميـة والوكـالات، والشركات الوطنية ومراقبة أدائها، وتكون مسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسات العمومية

1- مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة للإصلاح الدستوري المقدمة إلى الإستشارية مراجعة الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، نصوص، الدستور الجديد للمملكة المغربية، عدد 246، المرجع السابق، ص ص: 86-84

وضـمان تنفيذ القوانين، وتطبيق برنامجها أمام البرلمان وفق الشروط المحددة في الدستور، فضلا على مسؤولية الوزراء بالتضامن عن أعمال وقرارات الحكومة.

من جهة ثانية، إقترح الحزب أن نهاية مهام الحكومة تكون في أعقاب إنتخابات جديدة، أو في حالة فقدانها لثقة مجلس النواب، أو إثر وفاة أو إستقالة رئيس الحكومة، في حين تواصل مهامها بعد إنتهاء ولايتها أو بعد إستقالتها وتصريف أعمالها إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

فضلا عن ذلك دعى الحزب إلى عدم جمع عضوية الحكومة مع أية ولاية نيابية، أو مهام التمثيل المهني ذات الطبيعة المهنية، أو أي وظيفة عمومية أو نشاط مهني، وفي حالة حصول مزاوجة بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري تسقط عضوية البرلمان، ويتم تعويض العضوية الشاغرة بأول إسم موال في اللائحة الإنتخابية، ولا يجوز لأعضاء الحكومة القيام بأي عمل آخر مدفوع الأجر، أو إستغلال مواقعهم أو معلومات تحت تصرفهم للإثراء، أو تحقيق منفعة غير قانونية.

ثالثا: مذكرة حزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية.

إعتبرت هذه المذكرة (1) بأن الإصلاح الدستوري هو لبنة أساسية في إقامة ملكية برلمانية، وبناء دولة حديثة، وبناء الديموقراطية وبناء المواطنة والحكامة الديموقراطية، وأن الهدف من تعزيز صلاحية رئيس الحكومة هو إحداث التوازن الضروري بين مختلف السلط، وجعل مبدأ فصل السلط أساس لإشتغالها المتكامل والمتجانس القائم على التنسيق والتآزر والمسؤولية والمراقبة.

وفي تصوره لمؤسسة رئيس الحكومة دعى الحزب للنص على أن يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر إنتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، ويعفيه من مهامه بناء على تقديم إستقالته ، ويعرض رئيس الحكومة أمام مجلس النواب البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، وبعد التصويت على البرنامج الحكومي يعين الملك باقي الوزراء بإقتراح من رئيس الحكومة، وفي حالة تعذر تشكيل الأغلبية أو عدم موافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي يختار الملك رئيسا للحكومة على أساس نتائج الإنتخابات التشريعية.

1- مذكرة الإتحاد الإشتراكي للإصلاح الدستوري 28 مارس2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 246، المرجع السابق، ص ص: 51-49

من جهة ثانية، إقترحت المذكرة أن يتولى رئيس الحكومة تحديد وقيادة السياسة العامة للبلاد، ثم وبصفته رئيسا للسلطة التنفيذية يتولى مهمة الإشراف الكامل على الحكومة والإدارة والمؤسسات العمومية المسؤولية ويمارس السلطة التنظيمية.

كما إقترحت المذكرة أيضا أن يترأس رئيس الحكومة مرة في الأسبوع مجلس الحكومة كإطار للتداول، وصياغة القرارات المرتبطة بتحديد وتدبير السياسات العمومية، فيما تتولى الأمانة العامة للحكومة التي تعمل تحت إشراف رئيس الحكومة سكرتارية المجلس الوزاري وتسهر على نشر جدول أعماله، والقرارات التي تصدر عنه.

كما جاء في المذكرة أيضا أنه فضلا عن حقه في المشاركة في تعيين الوزراء، يعين رئيس الحكومة في إجتماع مجلس الحكومة في المناصب التالية: كبار موظفي الإدارات العمومية المركزية واللاممركزة، ومديري المؤسسات العمومية وشركات الدولة، ورؤساء الجامعات وعمداءها ومدراء الأكاديميات طبقا للقانون.

رابعا: مذكرة حزب التقدم والإشتراكية.

إقترحت مذكرة حزب التقدم والإشتراكية (**1**) تعيين الملك للوزير الأول من الحزب، أوعند الإقتضاء من التكتل الذي يحصل على أكبرعدد من المقاعد في الإنتخابات التشريعية النيابية، فيما يعين باقي الوزراء بإقتراح من الوزير الأول، ويترأس الأخير مجلس الحكومة والوزراء المنتدبين وكتاب الدولة، ويعد جدول أعماله، فيما لباقي الوزراء الحق في إدراج نقطة إضافية.

ودعى الحزب أيضا بتمكين الوزير الأول قيادة الحكومة بصفته رئيسها، ومسؤولية الإدارة والقطاع العمومي، والتنسيق بين الوزراء.

وعلى غرار حزبي الأصالة والمعاصرة والإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، ربط الحزب مهام رئيس الحكومة بتنفيذ ما يتم تقريره بالمجلس الوزاري، وتنصيصه على ممارسته للسلطة التنظيمية.

إقترح الحزب أيضا أن يتولي مجلس الحكومة البث في القضايا قبل عرضها على مجلس الوزراء، والبث في مشاريع القوانين، وممارسة كل الصلاحيات التي يقرها الدستور له، أو تلك التي يفوضها له مجلس الوزراء،

1- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، المرجع السابق، ص ص: 92-91

وتحديد السياسة العامة للدولة التي يتقيد بها بعد المصادقة عليها بمجلس الوزراء، لكن دون أن يشير إلى تمكين المجلس من سلطة التعيين الفعلي في الوظائف المدنية العليا للدولة، حيث حصر دوره بهذا الشأن في إقتراح الشخصيات والمناصب على المجلس الوزاري، كما دعا الحزب بالنص على إعتبار الحكومة مسؤولة بالتضامن وفق الشروط المحددة في الدستور.

من جهة ثانية، يرى الحزب بعدم جواز الجمع بين العضوية في الحكومة مع عضوية أحد مجلسي البرلمان، أو رئاسة جهة، ومع كل إنتداب تمثيلي ذي طبيعة وطنية، ويحدد قانون تنظيمي الشروط التي يتم بمقتضاها ملء الشغور الناتج عن ذلك، كما تتنافى العضوية في الحكومة مع ممارسة أي نشاط مالي أو إقتصادي في القطاعين العمومي والخصوصي عن ذلك.

وبخصوص مجلس الوزراء أكد الحزب على دورية منتظمة لإجتماعاته برئاسة الملك مع إمكانية تلقي الوزير الأول تفويضا من الملك برئاسة المجلس.

خامسا: مذكرة حزب الإستقلال.

دعا الحزب في مذكرته (**1**) إلى النهوض بمركز الوزير الأول وتمكينه من ممارسة سلطة تنفيذية فعلية، مقترحا بهذا الخصوص تعيينه من قبل الملك من بين قادة الهيئة العليا للحزب المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، ما يعني أنه ليس بالضرورة أن يكون الشخص المعين أمينا عاما للحزب، وآنذاك يختار الوزير الأول المعين أعضاء حكومته، ويقدمها للملك لإعتمادها رسميا.

أما في حالة عدم تمكن الوزير الأول المكلف من تشكيل الحكومة خلال أجل أقصاه شهرا، أو عدم حصول التشكيلة الحكومية والبرنامج التي تقدمت به لطلب الثقة على الأغلبية يخبره الملك بإعفائه من التكليف، بعد ذلك يعين الملك وزيرا من الحزب الذي يليه من حيث النتائج الرسمية المعلنة، ثم الذي يليه بإتباع نفس المسطرة.

وبخصوص صلاحيات الوزير الأول يقترح الحزب تمكينه من ممارسة السلطة التنفيذية الفعلية في إطار البرنامج الحكومي، ومسؤوليته الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، والمؤسسات العمومية والشركات التي حلت محل هذه المؤسسات، مع إمكانية تفويض الملك للوزير الأول ليرأس المجلس الوزاري بناء على جدول أعمال محدد.

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص ص: 82-81

كما إقترح الحزب أيضا تخويل الوزير الأول صلاحية إقتراح التسميات في جميع الوظائف المدنية السامية، والمسؤولين في المؤسسات العمومية، وإيجاد الحل القانوني لتسمية المسؤولين عن المؤسسات العمومية والتي حولت إلى شركات كونها تتولى إدارة جزء من أموال الشعب المغربي، لترفع هذه التسميات للمجلس الوزاري لإعتمادها وتحدد بمرسوم لائحة الوظائف السامية، كما يبقى للوزير الأول حق التعيين في باقي الوظائف الأخرى بإقتراح من الوزراء لقطاعاتهم والمؤسسات التابعة لهم.

سادسا: مذكرة التجمع الوطني للأحرار.

جاءت هذه المذكرة **(1)** بأفكار أكثر تقدما، من قبيل تقليص عدد الوزراء كما هوالحال في الدول الديموقراطية، وتحديد أجل تشكيل الحكومة، بالإضافة إلى إحتفاظها بلقب الوزير الأول على غرار مذكرة حزب الإستقلال، وقد أوصى الحزب بتعيين الملك للوزير الأول من الحزب المحتل للمرتبة الأولى في إنتخابات مجلس النواب، ووضع مسطرة دستورية تحدد المدة اللازمة لمشاورات تشكيل الحكومة من قبل الوزير الأول المعين (مدة شهر)، وفي حالة عدم توفق الوزير الأول في تشكيل الحكومة في أجل **30** يوما، يعين الملك وزيرا أولا جديدا على أساس نتائج الإقتراع.

من جهة ثانية، يعين الملك الوزراء بإقتراح من الوزير الأول من الأحزاب السياسية المشكلة للأغلبية النيابية، على أن لا يتجاوز عدد الوزراء عشرون وزيرا، ويبقى للملك أن يعفي الوزراء أو الحكومة إما بطلب من الوزير الأول، أو في حالة عدم نيلها لثقة مجلس النواب.

وبخصوص سلطات الوزير الأول إقترح الحزب مايلي:

- التكريس الدستوري لكل من الوزير الأول كرئيس فعلي للسلطة التنفيذية، ومؤسسة مجلس الحكومة وتحديد صلاحياته في المجالات التالية:
- القضايا التي تهم السياسات العمومية للدولة.
- المصادقة على التعيين في المناصب المدنية والعسكرية والمؤسسات العمومية.

1- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، المرجع السابق، ص ص: 93-92

- الإشراف على التدبير المالي والإداري للمرافق والمؤسسات والشركات والوكالات والمقاولات العمومية.
- إصدار مراسيم تنظيمية.
- التداول في تقارير المجالس والهيئات ذات الطابع الإستشاري.

سابعا: مذكرة الحزب الإشتراكي الموحد.

دعا هذا الحزب إلى إعتبار رئيس الحكومة كرئيس وحيد وفعلي للسلطة التنفيذية، بحيث يتولى مجلس الحكومة بهذا الخصوص المهام الأساسية لمجلس الوزراء، ويمثل الإطار الوحيد لإدارة السياسة العامة للدولة – في الظروف العادية – سواءا في يخص الجانب الإقتصادي والإجتماعي والسياسي والثقافي، أو الجانب المتعلق بالأمن القومي والعلاقات الخارجية (**1**).

بناء على ما سبق، إذا كانت تمثلات الأحزاب السياسية المغربية قد تجانست بإختلاف خلفياتها وتمثلاتها للمرحلة بشأن تقوية مؤسسة رئيس الحكومة، ودسترة إنبثاقه بناءا على نتائج إنتخابات مجلس النواب، ودعم من خلال ذلك التنافسية الحزبية، إلا أن مطالبها لم ترقى إلى الإعلان الصريح عن مطلب الملكية البرلمانية الذي جاء منسجما مع الدينامية التي خلقتها الإحتجاجات الشعبية بقيادة حركة **20** فبراير بالشارع المغربي، والتفاعل الذي كان من الملك محمد السادس عبر مجموعة من الإشارات التي تقاطعت مع مطلب الشارع.

وهذا إن دل فإنما يدل على أن مطلب الإصلاح الدستوري لم يعرف في الجوهر أي جدة قياسا مع ما تمت الدعوة إليه سابقا، بل إن الإصلاح ماكان ليتحقق لولا إرتفاع سقف المطالب الشعبية، وتجاوب المؤسسة الملكية وحضور الرغبة الإصلاحية لديها من جهة ثانية، ولعل مرد ذلك هو رغبة الأحزاب السياسية التخلي في مطالبها عن الخطاب الصدامي، لأن البعض منها كان ينازع السلطة السياسية في المغرب في مشروعيتها في مرحلة سابقة، لذلك فقد تأسست مبادرتها على فكرة موحدة هو عدم المساس بجوهر النظام، أو التقليص من صلاحيات المؤسسة الملكية (ملكية برلمانية أوروبية النمط) مهما علا سقف مطالبها، والإقتصارعلى ما يضمن لها شرعية مطالبها بتصور(محدود).

1- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، المرجع السابق، ص: 93

فكيف كانت عليه إذا صورة أو شكل مؤسسة رئيس الحكومة بناء على مطالب الإصلاح المقترحة؟

الفصل الثاني: المركز القانوني والوظيفي لمؤسسة رئيس الحكومة.

كان لتجارب النظم البرلمانية التقليدية أثر واضح في إرادة المشرع الدستوري المغربي في إدخال تغييرات جوهرية على بنية السلطة التنفيذية، حيث سعت الوثيقة الدستورية لسنة **2011** في تجربة تكاد تكون الوحيدة بين دساتير الربيع العربي لفتح أفق واضح نحو البرلمانية، والتي يعد بموجبها رئيس الحكومة ملكا مؤقتا، نظرا لتمتعه بسلطات هائلة تخوله السيطرة على آلة الدولة مستندا في ذلك على ثقة البرلمان والرأي العام (**1**).

فكان أبرز ما جادت به مقتضيات دستور **2011**، تعزيز مكانة مؤسسة رئيس الحكومة في البناء الدستوري وتنويع آليات إشتغالها، وتطوير أدائها بشكل يسمح لها بقيادة العمل الحكومي وتحسين أدائه، والقطع مع الصورة النمطية التي لازمتها خلال الحياة السياسية السابقة (الأول بين زملائه المساعدين للملك المتساوين من الوزراء).

لفهم الملامح الأساسية لهذا التغيير سيكون أول مفتاح في هذا الفصل دراسة المركز القانوني لرئيس الحكومة، ويقصد بذلك طريقة تعيينه ونهاية مهامه مقارنة بنظم مقارنة (المبحث الأول)، ثم دراسة وتحليل الصلاحيات التي يتمتع بها، أي مركزه الوظيفي، وهل ينسجم وطبيعة نظام الملكية البرلمانية الذي تبناه الدستور المغربي، ورصد أوجه القصور التي قد تبدو على الدستور بهذا المستوى، إنطلاقا من تحديد نوع الممارسة ومحاكمتها للوقوف على نوعية ووجهة التطبيق للدستور (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المركز القانوني لرئيس الحكومة: التعيين ونهاية المهام.

ظل الملك إلى غاية دستور سنة **1996 (2)** السلطة الدستورية الوحيدة التي تملك حق تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وكان يمارس هذه السلطة بصفة فعلية وتقديرية بدون قيد أو شرط، لكن مع إقرار دستور سنة **2011** عرفت سلطة التعيين هاته متغيرا جوهريا بتكريس نهج ديموقراطي، يقوم على أساس مبدأ التنافسية الإنتخابية بين الأحزاب السياسية لشغل منصب رئيس الحكومة (مطلب أول). أما بالنسبة لإنهاء مهامه فلم يعد هناك ما يجيز للملك إن شاء عزل رئيس الحكومة على مستوى النص الدستوري، أما على مستوى الواقع العملي فلازال يطرح العديد من التساؤلات، بالرغم من كونه لم تعد تحكمه الإرادة الملكية المطلقة، بقدر ما أصبح يستدعي توفر أسباب موضوعية لذلك (مطلب ثاني).

1- إسماعيل غزال: (القانون الدستوري والنظم السياسية)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، بيروت 1993، ص: 181

2- منح الفصل 24 من الدساتير الخمس الأولى سلطة مطلقة للملك في تعيين رئيس الحكومة وعزله من مهامه من دون أي إلتزام يذكر.

المطلب الأول: رئيس الحكومة بين التعيين والتنصيب.

قطعت الوثيقة الدستورية لسنة **2011** مع السلطة المطلقة للملك في تعيين رئيس الحكومة، والإنتقال بها من التعيين الحر إلى التعيين المقيد، حيث إشترط الفصل**47** من الدستور المغربي تعيين رئيس الحكومة من داخل الحزب السياسي المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، فيما يعين باقي الوزراء بإقتراح من الأخير (الفرع الأول).

كذلك من المضامين المتقدمة التي قدمها الدستور الجديد، جعل التنصيب البرلماني شرطا أساسيا في الوجود القانوني للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعيين رئيس الحكومة ودوره في تشكيل الحكومة.

كرست مقتضيات الفصل أعلاه قواعد ومفاهيم جديدة في هذا المجال، فإلى جانب جعلها من مسألة تعيين رئيس الحكومة تعبير عن الإرادة العامة للناخبين (الفقرة الأولى)، كرست مكانته كرئيس للوزراء بحكم توفره على سلطة مستحدثة في تعيينهم بمناصبهم (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الشكل الدستوري لتعيين رئيس الحكومة.

إن كانت مسطرة تعيين رئيس الحكومة بالمغرب قد إتخذت الشكل الذي تعتمده الأنظمة البرلمانية التقليدية (الفقرة الأولى)، فإن تطبيقها يضعها وجها لوجه أمام عدة تعقيدات (الفقرة الثانية)، خلافا لما عليه الأمر بأنظمة برلمانية مقارنة (الفقرة الثالثة).

أولا: تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي.

لم تهتم الدساتير المغربية السابقة بالمعايير التي يمكن أن يستند عليها الملك في إختيار وتعيين الوزير الأول، حيث خضع هذا الأمر لتقدير الملك بشكل إمتيازي غير خاضع لأي قيد أو شرط **(1)**، وبشكل عكس تصوره للحكم بإبعاد أي طرف منافس له من مراكز القرار السياسي والإداري، خاصة بعد فشل التقارب بينه وبين

1- محمد الصافي: (الوزير الأول بالمغرب: الوثيقة الدستورية- الممارسة الساسية)، المرجع السابق، ص: 13

الحركة الوطنية بعد السنوات الأولى للإستقلال بسبب إختلاف الرؤى حول مقترب تدبير الدولة (**1**)، لذلك إرتكز التعيين في منصب الوزير الأول على وجود أشخاص معروفين بالولاء المطلق لشخص الملك ويتمتعون بالحياد السياسي، الذي صار قاعدة عرفية لازمة لتعيين الشخص المختار لهذا المنصب.

وهو ما تم دسترته بموجب أول دستور مغربي سنة **1962**، فبجرد للائحة الأشخاص الذين تقلدوا منصب رئيس الحكومة بالمغرب يتضح بشكل جلي سمة الحياد السياسي لمعظمهم، بداية من حكومة الدكتور محمد بنهيمة (**2**) بتاريخ **11** نونبر سنة **1967** (**3**)، وبعده أحمد العراقي (**4**) الذي خلف هذا الأخير في **7** أكتوبر سنة **1969** (**5**).

وبعد إقرار ثان دستور للبلاد في **31** يوليوز سنة **1970** تم تحديد موعد للإنتخابات التشريعية، بعد دمج مجلسي البرلمان في مجلس واحد هو مجلس النواب الذي أصبح يتكون من **240** عضوا، حيث شهد تاريخ **21** غشت من سنة **1970** إجراء إنتخابات تشريعية غير مباشرة من أجل إنتخاب **150**عضوا، تلتها في **28** غشت من نفس السنة إنتخابات تشريعية مباشرة من أجل إنتخاب **90** عضوا (**6**).

تميزت هذه الإنتخابات بمقاطعة كل من حزبي الإستقلال والإتحاد الوطني (في إطار الكتلة التي تم الإعلان عن إنشائها بتاريخ**27** يوليوز سنة **1970**)، إضافة إلى أحزب الحركة الشعبية بزعامة عبد الكريم الخطيب

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 الى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 78
Voir aussi :Lhbabi Mohammed :(le gouvernement marocain a L' aube du XX éme siécle), op .cit, pp : 131-135

2- محمد بنهيمة: ولد بمدينة آسفي في 25 يونيو سنة 1924، تابع دراسته الطبية في مدينة نانسي الفرنسية بفضل منحة خصصها له الملك الراحل محمد الخامس. تولى وزارة عدة قطاعات: الأشغال العمومية، والتجارة والصناعة، والتربية الوطنية، كما تولى أيضا منصب الوزارة الأولى خلال حالة الإستثناء من 7 يوليوز سنة 1967 لغاية 7 أكتوبر سنة 1969. أنظر: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 75

3- المرسوم الملكي رقم 67.555، المتعلق بتعيين حكومة محمد بنهيمة (مشار له سلفا).

4- أحمد العراقي: ولد بالدار البيضاء في أكتوبر 1931، تابع دراسته الطبية في باريس ومارس الطب إلى سنة 1956، أسند له وزير الخارجية أنذاك السيد أحمد بلافريج إدارة قسم المنظمات الدولية وقسم أمريكا بوزارة الخارجية، كما قضى فترة هامة من حياته الديبلوماسية بالأمم المتحدة كعضو بالممثلية المغربية، ثم الممثل الدائم للمغرب بها، ليعينه بعدها الملك الراحل الحسن الثاني وزيرا أولا بتاريخ 7 أكتوبر سنة 1969، وعلى إثر أحداث الصخيرات قدم إستقالته في 4 غشت سنة 1971، أنظر: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 76

5- ظهير شريف رقم 311 . 1.69 المتعلق بتعيين أحمد العراقي وزيرا أولا، الصادر بتاريخ 11 ذي القعدة 1389، الموافق ل19 يناير 1970، يغير بموجبه المرسوم الملكي رقم 67.555، المتعلق بتعيين حكومة محمد بنهيمة، الصادر بتاريخ 8 شعبان 1387، الموافق ل11 نونبر1967، الجريدة الرسمية عدد 2986، بتاريخ 21 يناير سنة 1970.

6- محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، المرجع السابق، ص: 133

، والحزب الديموقراطي الدستوري، والحزب الإشتراكي الديموقراطي بزعامة رضا أكديرة، الأمر الذي مكن المستقلين من الإستحواذ على غالبية المقاعد (**1**)، وعلى ضوء ذلك إستمر الدكتور أحمد العراقي في منصبه كوزير أول وهو المنصب الذي تولاه منذ سنة **1969**، فبالرغم من أنه كان عضوا في البرلمان فإن إنتخاب البرلمان الثاني لم يكن له في الحقيقة أي أثر في إختيار الوزير الأول، ولا حتى في التعديلات الجزئية التي عرفتها تشكيلة الحكومة فيما بعد، والتي لم يكن لها أية علاقة بما أفرزته الإنتخابات التشريعية (**2**).

ليتلو ذلك وبالضبط في تاريخ **11**غشت من سنة **1971** تعيين الملك الحسن الثاني لرجل الأعمال المقرب من القصر السيد كريم العمراني (**3**)، كوزير أول (**4**) بوصفه رجل المهمات الصعبة بعد أحداث الصخيرات الإنقلابية، حيث كانت الظروف تتطلب رجلا قادرا على تقويم الأوضاع الإقتصادية وإعادة الثقة (**5**).

إثر ذلك، وسيرا على نفس النهج المتمثل في عدم تسييس منصب الوزير الأول، عين الملك الحسن الثاني وجها جديدا لم يكن معروفا لدى الشعب المغربي، ويتعلق الأمر بالسيد أحمد عصمان (**6**) وزيرا أولا يوم **20** نونبر

1-Claude Palazzoli: (le Maroc Politique: de L'indépendance a 1973), Bibliothéque Arabe Sindbad,1974, pp: 553-554

أنظر أيضا: محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، المرجع السابق، ص: 133

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 63

3- محمد كريم العمراني: ولد في 1 مايو سنة 1919، سياسي ورجل أعمال مغربي شغل ثلاثة مرات منصب الوزير الأول في عهد الحسن الثاني، الأولى كانت في 6 أغسطس 1971 إلى غاية 2 نوفمبر 1972، والثانية جددت في 30 نوفمبر 1983 إلى 30 سبتمبر 1986، والثالثة من 11 أغسطس 1992 إلى 25 مايو 1995. أنظر: محمد أشركي (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 77

4- ظهير شريف رقم 133.71.1، الصادر بتاريخ 12 جمادى الثانية 1391، الموافق ل 11غشت 1971، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية عدد 3068، بتاريخ 12 جمادى الثانية 1391، الموافق ل 18غشت سنة 1971، ص ص: 1919-1918.

5- محمد أشركي (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 73

6- أحمد عصمان: سياسي مغربي، ولد بوجدة سنة 1930، ينحدر من أسرة جزائرية حيث قدم والده إلى وجدة سنة 1907. درس أحمد عصمان الإبتدائية، وإشترك في الدراسة مع الملك الحسن الثاني حيث كانا معا في المعهد المولوي بالرباط في المرحلة الثانوية، ثم إنتقل بعدها إلى فرنسا للدراسة الجامعية فنال شهادة الدكتوراه في القانون عام 1955، ثم صاهر الملك بتزوجه الأميرة للانزهة بنت محمد الخامس وشقيقة الحسن الثاني عام 1964. وفي 1970 أصبح وزير الشؤون الإدارية في وزارة القصر، بعدها كلفه الملك الراحل الحسن الثاني بتشكيل الحكومة المغربية الثاثة عشر في مغرب الإستقلال في 20 نوفمبر من سنة 1972، ثم جددت مأموريته على رأس حكومة ثانية في 10أكتوبر سنة 1977، ليغادر الوزارة الأولى بعد أن تمت إقالته في27 مار س سنة 1979 حيث قرر التفرغ للعمل الحزبي بعدها. من جهة ثانية تعتبر مدة رئاسته للحكومة أطول مدة قضاها رئيس حكومة مغربي، وفي أكتوبر 1978 ترأس المكتب التنفيذي لحزب التجمع الوطني للأحرار، ثم عين سنة 1983 وزيرا للدولة في حكومة محمد كريم العمراني بوصفه زعيم حزب الأغلبية البرلمانية. أنظر: محمد أشركي (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 78

من سنة **1972** (**1**)، والذي قدم في البداية كمرشح لرئاسة الحكومة حين فتح الملك باب النقاش مع أحزاب الحركة الوطنية حول إمكانية تعيينه في المنصب المذكور، وذلك في إطار تقريب وجهات النظر بينه وبين هاته الأحزاب، وإعادة فتح المجال أمامها للمشاركة في التدبير الحكومي من جديد.

وفي **8** يوليوز سنة **1976** أعلن الملك الحسن الثاني عن ضرورة تنظيم إنتخابات تشريعية ومحلية، بغرض تمكين المؤسسات التمثيلة القيام بدورها في تعزيز البناء الشامل، حيث أعلن عن تنظيم إنتخابات تشريعية في **3** يوليوز سنة **1977**، عين للإشراف عليها أربع وزراء، هم: محمد بوستة، وعبد الرحيم بوعبيد، والمحجوبي احرضان، وعبد الكريم الخطيب، بعد تنظيم إنتخابات المجالس القروية والبلدية، والغرف المهنية، إذ شهدت هذه الإنتخابات مشاركة جميع الأحزاب السياسية بإستثناء الإتحاد الوطني (**2**).

أسفرت نتائج هذه الإنتخابات عن فوز المستقلين المدعومين من الحكومة القائمة، والذين سيشكلون فيما بعد حزب التجمع الوطني للأحرار بعد نيلهم صدارة نتائج الإنتخابات التشريعية المباشرة بمجموع **82** مقعدا، متبوعين بحزب الإستقلال ب **45** مقعد، ثم حزب الحركة الشعبية ب **29** مقعد، وحزب الإتحاد الإشتراكي ب **45** مقعد، ثم كل من حزبي الحركة الشعبية الديموقراطية وحزب العمل بمقعدين لكل منها، فيما نال حزب التقدم الإشتراكية مقعدا واحدا (**3**).

فيما جاءت نتائج الإنتخابات الغير المباشرة التي خصصت لإنتخاب ثلث أعضاء مجلس النواب (**88** عضوا)، من قبل أعضاء المجالس البلدية والقروية وغرف المهنية مكرسة للتفوق السابق للمستقلين بعد نيلهم المرتبة الأولى ب **60** مقعد، تلاهم حزب الحركة الشعبية ب **10** مقاعد، والإتحاد المغربي للشغل ب **7** مقاعد، متبوعا بحزب الإستقلال ب **5** مقاعد، ثم الحركة الشعبية الديموقراطية بمقعد واحد (**4**).

1- ظهير شريف رقم 474 .72. 1، الصادر بتاريخ 13 شوال 1392، الموافق ل 20 نونبر 1972، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة أحمد عصمان، الجريدة الرسمية، عدد 3138، بتاريخ 13 شوال 1392، الموافق ل 20 دجنبر سنة 1972، ص: 3295

وظهير شريف رقم 1.74.240 الصادر بتاريخ 2 ربيع الثاني 1394، الموافق ل 25 أبريل سنة 1974، المتعلق بتعديل وزاري لحكومة أحمد عصمان الجريدة الرسمية عدد 3209 ، بتاريخ 8 ربيع الثاني 1394، الموافق ل 1ماي سنة 1974، ص: 1112

2- محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، المرجع السابق، ص ص: 143-141

3- نفس المرجع، ص: 146

4- نفس المرجع، ص: 148

ليكون مجموع ما حصل عليه المستقلين هو **140**مقعدا من أصل **264** مقعد بمجلس النواب، مشكلين بذلك أغلبية مطلقة نشأت عنها حكومة عين الملك على رأسها أحمد عصمان يوم **10** أكتوبر **1977** (**1**)، لكن بشكل سلبي بحيث لم يكن هذا الأخير الذي شغل منصب الوزير الأول منذ **20** نونبر **1972** زعيما لحزب سياسي بالبرلمان، بل كان محايدا لغاية تأسيسه لحزب التجمع الوطني للأحرار في أكتوبر**1978** (**2**).

إن إستمرار هذه الصيغة المطلقة للملك في إختيار الوزير الأول لم تكن بشكل إعتباطي، وإنما فرضتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية عرفها المغرب في هذه الفترة، لذلك كان على الملك أن يختار مرة أخرى شخصية مستقلة هو السيد معطي بوعبيد (**3**)، كوزير أول في **27** مارس سنة **1979**(**4**) خلفا للسيد أحمد عصمان، والذي لم يكن بدروه عضوا بالبرلمان، وحزبه لم يكن له وجود أيضا بالبرلمان، بل إنه دخل الحكومة كوزير للعدل بصفة فردية وليس بإعتباره عضوا في الإتحاد الوطني للقوات الشعبية بتاريخ **10** أكتوبر سنة **1977**، الأمر الذي جعل الأخير يسارع لإصدار بيان يعلن فيه إبعاده من الحزب (**5**).

1- ظهير شريف رقم 1.77.328، الصادر بتاريخ 26 شوال 1397، الموافق ل 10 أكتوبر 1977، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة أحمد عصمان، الجريدة الرسمية، عدد 3389، بتاريخ 25 شوال 1397، الموافق ل 12 أكتوبر سنة 1977، ص: 2896

2- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي - دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 25

3- محمد المعطي بوعبيد: ولد في11 نوفمبر سنة 1927 بمدينة الدار البيضاء، وبعد أن أكمل دراسته الإبتدائية والثانوية سافر إلى فرنسا حيث حصل على الإجازة في الحقوق من جامعة بوردو وعلى دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، ثم مارس بعدها مهنة المحاماة بطنجة، ثم قيد بالجدول الكبير سنة 1955، وخلال مسيرته المهنية إنتخب 5 مرات نقيبا لهيئة المحامين بالدار البيضاء بالإضافة إلى إنتخابه رئيسا لجمعية نقابات المحامين بالمغرب 3 مرات.

إنخرط المعطي بوعبيد مبكرا في صفوف العمل السياسي والنشاط النقابي وكان من قادة الإتحاد الوطني للقوات الشعبية فتقلد مناصب عديدة منذ فجر الإستقلال، وتم تعيينه وزيرا للتشغيل والشؤون الاجتماعية في عهد محمد الخامس ضمن الحكومة التي ترأسها عبد الله إبراهيم سنة 1958، إلا أن هذه الحكومة لم تعمّر طويلا وأجهض برنامجها الوطني الطموح، وفي سنة 1960 إنتخب المعطي بوعبيد أول رئيس لبلدية مدينة الدار البيضاء.

وفي 22 مارس من سنة 1979 عين في منصب الوزير الأول، لتتجدد مهمته للمرة الثانية في 5 نونبر سنة 1981 لغاية أوائل نونبر سنة 1983، أسس بعد ذلك حزب الإتحاد الدستوري وظل الزعيم المؤسس والرئيس الفعلي لهذا الحزب طيلة ثلاث مؤتمرات وطنية. وفي الحكومة الثامنة عشرة التي إستمرت مابين30 نوفمبر سنة 1983 إلى غاية 11 أبريل سنة 1985 شغل المعطي بوعبيد منصب وزير دولة. أنظر: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 79

4- ظهير شريف رقم 77 .79 .1، الصادر بتاريخ 30 ربيع الثاني 1399، الموافق ل 29 مارس 1979، المتعلق بتشكيل حكومة المعطي بوعبيد، الجريدة الرسمية، عدد 3466، بتاريخ 6 جمادى الأولى 1397، الموافق ل بتاريخ 4 أبريل 1979، ص: 1011

5- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ــ دراسة مقارنة ــ)، المرجع السابق، ص: 118

لم يكن إختيار المعطي بوعبيد يعكس التركيب السياسي للبرلمان حتى وإن كان قد ترأس حكومة مستندة إلى أغلبية برلمانية، بل جاء تعيينه بهدف إخماد التوتر الإجتماعي والإضرابات في الوظيفة العمومية سنة**1979**، نظرا لقدرته على الدخول في حوار مع مختلف الفئات السياسية والحركة النقابية في أن واحد بحكم علاقته بها في الماضي (**1**)، وهو الأمر الذي دفع بالملك إلى تعيينه للمرة الثانية كوزير أول بصفته محايدا لحكومة **5** نونبر سنة **1981**(**2**).

كذلك لم يخرج إختيار الملك الحسن الثاني في تعيينه للسيد كريم العمراني من جديد على رأس الحكومتين المشكلتين في **30** نونبر سنة **1983** (**3**) و**11** أبريل سنة **1985** (**4**) عن المألوف، ففضلا عن كونه مستقلا، رأى فيه الملك أنه الشخص الذي تتوفر فيه مقومات القادرعلى إخراج المغرب من وضعيته المتدهورة سياسيا واقتصاديا.

ليأتي الدور بعدها على السيد عز الدين العراقي (**5**) الذي عينه الملك على رأس الحكومة في **30** شتنبر سنة **1986** (**6**) في ظروف سياسية تميزت بتعثر الحوار بين البرلمان والحكومة، حيث إعتبر الملك الراحل

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 73

2- ظهير شريف رقم 81.395 .1، الصادر بتاريخ 7 محرم 1402، الموافق ل 5 نونبر سنة 1981، المتعلق بتعيين حكومة المعطي بوعبيد، الجريدة الرسمية، عدد 3603، بتاريخ 20 محرم 1402، الموافق ل 18 نونبر سنة 1981، ص: 1378

3- ظهير شريف رقم 334 .83 .1، الصادر بتاريخ 24 صفر 1404، الموافق ل 30 نونبر سنة 1983، المتعلق بتعيين كريم العمراني وزير أولا ، الجريدة الرسمية، عدد 3710، بتاريخ 2 ربيع الأول 1404، الموافق ل 7 دجنبر سنة 1981، ص: 1666

4- ظهير شريف رقم 69 .85 .1، الصادر بتاريخ 20 رجب 1405، الموافق ل 11 أبريل سنة 1985، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية، عدد 3785، بتاريخ 24 شعبان 1405، الموافق ل 15 ماي سنة 1985، ص: 707

5- عز الدين العراقي: ولد يوم 1 ماي سنة 1929 في مدينة فاس المغربية، نشأ وتربى في حضن عائلة بورجوازية هي من أبرز الأسر الفاسية المعروفة بنفوذها في دواليب الإقتصاد والسياسة بالمملكة. تلقى عز الدين العراقي تعليمه الابتدائي والثانوي بمدينة فاس قبل أن يلتحق بكلية الطب بباريس التي حصل منها على شهادة الدكتوراه في الطب عام 1957، وفي ديسمبر/كانون الأول من سنة 1967 حصل على شهادة التبريز في الطب ضمن أول فوج من الأطباء المغاربة، ليبدأ بعد ذلك مساره المهني والسياسي الذي تميز بتوليه عدة وظائف ومهام سواء داخل مجال تخصصه العلمي، أو كسياسي ورجل دولة، فضلا عن مهامه على المستوى الإقليمي والدولي، ففي المجال الطبي تولى العراقي منصب مدير مستشفى ابن سينا أكبر المستشفيات العمومية بالعاصمة الرباط قبل تعيينه سنة 1960 رئيسا لمصلحة الأمراض والجراحة الصدرية، كما عمل أستاذا رسميا بكلية الطب ابتداء من سنة 1972.

أما في الشأن العام، عين العراقي في 10 أكتوبر 1977 وزيرا للتربية الوطنية وتكوين الأطر، ورقي في 12 مارس/آذار 1986 إلى منصب نائب للوزير الأول إلى جانب منصبه كوزير للتربية الوطنية، ثم تولى الوزارة الأولى في 30 سبتمبر سنة 1986 إلى غاية صيف 1992.

أما على الصعيد الدولي فقد تولى مهمة الأمين العام لمنظمة المؤتمر الإسلامي إبتداءا من ديسمبر/كانون الأول سنة 1997، أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 106- 103

6- ظهير شريف رقم 301 .86 .1، الصادر بتاريخ 25 محرم 1402، الموافق ل 30 شتنبر سنة 1986، المتعلق بتغيير الظهير الشريف رقم 69 .85 .1، الصادر بتاريخ 20 رجب 1405، الموافق ل 11 أبريل سنة 1985، المتعلق بتعيين حكومة عز الدين العراقي الجريدة الرسمية، عدد 3859، بتاريخ 10 صفر 1407، الموافق ل15 أكتوبر سنة 1986، ص: 1087

الحسن الثاني أن هذا التعيين أمرا حتميا لإعادة التوازن والثقة بين البرلمان والحكومة، بعدما طغى التوثر على علاقتهما في فترة سابقة (**1**).

ومع إقرار المغرب دستور **1992** وما حمله من مستجدات همت الإرتقاء بمؤسسة الوزير الأول وتعزيز صلاحياته، حافظ الملك الحسن الثاني على ذات النهج المتمثل في إبعاد الأحزاب السياسية عن منصب الوزير الأول، بتعيينه من جديد للسيد محمد كريم العمراني على رأس حكومة مؤقتة إنتقالية بتاريخ **11** غشت سنة **1992** (**2**)، الأمر الذي أفضى فيما بعد إلى ظهور نقاشات ومطالبات تدعو إلى ضرورة إقرار عرف دستوري يقضي بتشكيل حكومة أحزاب بدل حكومة تقنوقراط، وتحقيق ما يسمى بالتناوب الديموقراطي الذي تفرزه نتائج الإقتراع، وكذا التقليص من صلاحيات الملك بشأن تعيين الوزير الأول بجعلها شكلية لا فعلية (**3**).

هكذا جرت في ظل هذا الدستور أول إنتخابات تشريعية عامة بتاريخ **25** يونيو سنة **1993**، لتشكيل مجلس نيابي مكون من غرفة واحدة تضم **333** نائبا، منها **222** نائب ينتخبون بطريقة مباشرة، و**111** نائب ينتخبون عن طريق إقتراع غير مباشر يمثلون مجالس الجماعات الحضرية والقروية (**69** مقعدا)، والغرف المهنية وممثلي المأجورين (**32** مقعدا) (**4**).

أسفرت نتائج الإقتراع المباشرعن تفوق أحزاب الكتلة الديموقراطية المعارضة التي حازت على ما مجموعه **99** مقعد من أصل **222** مقعدا، تلاها حزب التقدم والإشتراكية بحصوله على **6** مقاعد، ومقعدان لمنظمة العمل الديموقراطي الشعبي، أما أحزاب الوفاق المشكلة للأغلبية السابقة فحصلت على مجموع **74** مقعدا من أصل **222** مقعد متبارى بشأنها (الحركة الشعبية **33** مقعدا، وحزب الإتحاد الدستوري**27** مقعدا، والحزب الوطني الديموقراطي **14** مقعدا) (**5**).

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 70

2- ظهير شريف رقم1.92.137 الصادر بتاريخ 11 صفر 1413، الموافق ل 11غشت سنة 1992، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية عدد 4164، بتاريخ 19 صفر 1413، الموافق ل 19غشت سنة 1992، ص: 1012

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص:147

4- محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب 1997-1963)، المرجع السابق، ص: 177

5- Le Maroc vote : les élection législatives en chiffers (1963-2011),TAFRA, TELQUEL MEDIA , p: 34

تلى ذلك إجراء إنتخابات غير مباشرة متعلقة بإنتخاب الثلث المتبقي لمجلس النواب، والتي جرت يوم **17** شتنبر من سنة **1993**، حيث جاءت نتائجها لصالح أحزاب الوفاق التي حصلت على مجموع **55** مقعدا من أصل **111** مقعدا متبارى بشأنها، مقابل تراجع كبير لأحزاب الكتلة الديموقراطية التي حصلت مجتمعة على **17** مقعدا (**1**)، الشيء الذي قلب بشكل كبير الترتيب النهائي لعدد المقاعد بالبرلمان، وفوت عليها إمكانية تحقيق الأغلبية، ما دفعها إلى توجيه الإتهام للإدارة بتزييف الإرادة الشعبية، بعدما لاحظت الخروقات التي رافقت العملية الانتخابية، وهي نفس الملاحظة التي سجلت من قبل المراقبين الأجانب (**2**).

نتيجة لذلك تصاعدت مطالب الأحزاب السياسية بالمزيد من الإصلاحات السياسية والدستورية، قابلها الملك خلال إفتتاح الدورة التشريعية الجديدة بدعوة أحزاب الكتلة الديموقراطية المعارضة للمشاركة في التدبير الحكومي كحل سياسي يكفل تجاوز خلافات الماضي، مقترحا عليها في تاريخ **8** أكتوبر من سنة **1993** تشكيل حكومة تناوب، بالرغم من عدم توفرها على الأغلبية الإنتخابية التي تمكنها من ذلك، بشرط أن يحتفظ فيها الملك بحرية تعيين الوزير الأول الذي تمسك بحياديته، معتبرا أن التعيين بهذا المنصب إلى جانب التعيين بوزارات سميت حينها بوزارات السيادة (وزارة الداخلية، ووزارة العدل، ووزارة الخارجية)، إختصاص ملكي ولا يوجد من يطالبه بإسناده لفريق معين (**3**).

وقد عبر الملك عن ذلك في خطاب ذكرى الثامنة عشرة للمسيرة الخضراء بقوله: ((وإستدعيت الأحزاب السياسية وعلى رأسها المجموعة التي كانت في المعارضة، وتتكون من أربعة أحزاب، وطرحت أن تشارك في الحكومة ووضعت لها الإطار الآتي: قلت إن العدد الذي أحرزتم عليه من الأصوات في الإنتخابات، وعدد من المنتخبين الموجودين في البرلمان ولو لم تكن لهم الأكثرية يستحقون بكمهم وكيفهم أن نعرض عليهم العمل بجانبنا...وقلت لهم أخيرا سأحتفظ بالوزير الأول، ووزير الخارجية، ووزير العدل، ووزير الداخلية، وما عدا ذلك فهو لكم ... وقلت لهم كملك لايمكن أن أؤاخذ على أحد وأن تبقى في قلبي حزازة إزاء أي أحد ولكن كوطني وكمواطن سأحس بالظلم والمرارة إن أنتم لم تستجيبوا لرغبتي))، وأضاف الملك الراحل مبررا موقفه بقوله:

1- Le Maroc vote : les élection législatives en chiffers (1963-2011), op .cit, p: 34

2- اليزيد البركة: (حكومة التوافق المسار التكتيكي والإستراتيجي للإنتقال العسير)، منشورات مركز الدراسات الإستراتيجية، مارو- تامسنا، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1998، ص ص: 43-35

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 154

((...إن الوزير الأول يجب أن يكون ملما بملفاته، وأنتم الأحزاب الثلاثة الموجودون الأن أمامي، القليل منكم خرج من الحكومة منذ ثمان سنوات، والثلثان لم يتحملا المسؤولية منذ ثلاثين سنة، أو ثلاثة وثلاثين سنة أي منصب مسؤولية، فكيف أعين منكم وزيرا أول يصبح ملما بملفاته ويصبح ينسق ويسير في الحين أن الحكومة كلها لاتعرف أي شيء هو على رأسها لايعرف أي ملف)) (**1**).

وفي غياب الشروط الجوهرية والموضوعية لنجاح التناوب، قدم الملك لأحزاب المعارضة ضمانات بإستمرار هذه التجربة لمدة تتراوح بين ثلاث سنوات وست سنوات مخاطبا أحزاب الوفاق بقوله: ((... وأريد أن يكون بيني وبينكم أنتم أحزاب الوفاق ميثاقا على أنكم إذا وضعتم الحكومة مسألة الثقة ألا تصوتوا ضدها، ومن جهة أخرى أريد لمدة ثلاث سنوات على الأقل، إن لم يكن أكثر، ألا تسحبوا منها الثقة، وذلك بتصويت رقابة)) (**2**).

وفي ردها على المقترح الملكي أعلنت هذه الأحزاب رفضها المشاركة للدعوة الملكية في التدبير الحكومي، معللة ذلك بعدم توفرها على أغلبية المقاعد داخل البرلمان التي تؤمن لها التناوب، بالإضافة إلى إفتقار الحكومة للآليات الدستورية التي تمكنها من تنفيذ برنامجها، مطالبة بإلغاء نتائج إنتخابات **17** شتنبر سنة **1993** بسبب التجاوزات التي شابتها، وبضرورة القيام بإصلاحات دستورية من شأنها ضمان النزاهة في الإنتخابات مستقبلا (**3**).

كل ذلك ساهم في عرقلة التوافق بين أحزاب المعارضة والملك الذي إستعاض عن ذلك بحكومة إئتلافية منبثقة عن إنتخابات **1993** عين على رأسها وزير أول تقنوقراطي، ويتعلق الأمر بالسيد محمد كريم العمراني بتاريخ **9** نونبر سنة **1993**(**4**) من دون أي إعتبار للأغلبية البرلمانية.

1- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء يوم السبت 6 نونبر 21 جمادى الأولى 1414، الموافق لـ 6 نونبر سنة 1993، مجلة دعوة الحق، العدد 301، جمادى الأولى –جمادى الثانية 1414/ نونبر- دجنبر سنة 3199.

2- نفس المرجع.

3- عمر بندورو: (النظام السياسي المغربي)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء 1991، ص: 134، أنظر أيضا: عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، المرجع السابق، ص: 279، أنظر أيضا: العربي بن حيدة: (تطور الآليات الدستورية: معالم الإستمرارية والتحول في الثقافة السياسية المغربية)، المرجع السابق، ص: 113

4- ظهير شريف رقم 446 .1.93 الصادر بتاريخ 2 جمادى الثانية صفر 1414، الموافق ل 17 نونبر سنة 1993، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية، عدد 4229، بتاريخ 2 جمادى الثانية صفر 1414، الموافق ل 17 نونبر سنة 1993، ص: 2250

وبمرور حوالي السنة جدد الملك عرضه لأحزاب المعارضة حول مسألة التناوب في خطاب **14** أكتوبر سنة **1994** بمناسبة إفتتاح الدورة الأولى للسنة التشريعية الثانية لمجلس النواب، مبديا إستجابته لمطالب المعارضة بتعيينه لوزير أول ينتمي إليها، والسماح بتكوين تحالفات من داخل البرلمان بما يضمن الأغلبية العددية اللازمة، بقوله: ((لذا قررنا أن نختار تعيين الوزير الأول من المجموعة المكونة من المعارضة القديمة ومن إئتلف معها، حتى يمكنها أن تقوم بالتناوب كما يجب، حتى وإن كانت مقتضيات الدستور إذا نحن تماشينا معها مفهوما ومنطوقا، لم تكن تمنع من إختيار الوزير الأول خارج البرلمان، فإنها تحبد إختياره من داخل البرلمان...)) (**1**).

سبق هذا الإقتراح إقدام الملك على مجموعة من المبادرات منها إلغاء ظهير **29** يونيو سنة **1935**، المتعلق بزجر المظاهرات المخالفة للنظام العام والمس بالإحترام الواجب للسلطة، بالإضافة إلى إصدار عفو شامل على المعتقلين والمعارضين بالخارج في **9** يوليوز سنة **1994**، والشروع في العمل بالمجلس الدستوري والمحاكم الإدارية (**2**).

الأمر الذي لقي ترحيبا من أحزاب المعارضة التي إعتبرت المبادرة الملكية إشارة لتبديد حالة عدم الثقة التي سادت المشهد السياسي، وإعطاء معنى جديد للعمل السياسي الوطني بإنفتاح مؤسسات الدولة أمام مختلف الفاعلين، بحيث تنازلت بدورها عن المطالب التي كانت متشبثة، بها من قبيل إلغاء نتائج الإنتخابات، وشرط القيام بإصلاحات سياسية ودستورية، وإحداث لجنة تقصي الحقائق حول تزييف نتائج الإنتخابات (**3**).

أمام هذه المتغيرات أجرى الملك بنفسه مشاورات مع أحزاب المعارضة لتشكيل حكومة منبثقة عنها يقودها وزير أول ممثل للمعارضة، حيث إقترح الملك على محمد بوستة تشكيل حكومة تحت رئاسته، لكن هذه المشاورات باءت بالفشل بالنظر لعدم حصول توافق بينها وبين الملك، بسبب الخلاف حول النقطة المتعلقة بوزارة الداخلية وبشخصية إدريس البصري التي طالبت المعارضة بإبعاده وتعيين الملك بديل له، ليقرر إثرها الملك تعليق المفاوضات المتعلقة بتشكيل حكومة التناوب، حيث حمل القصر الملكي في بلاغ رسمي صدر يوم **11**

1- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة إفتتاح الدورة التشريعية الأولى في أكتوبر سنة 1994، مأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي.

2- عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات 1996-1992)، المرجع السابق، ص: 281

3- نفس المرجع، ص: 281

يناير سنة **1995** المعارضة مسؤولية فشل المفاوضات وعدم تحقيق التناوب التوافقي (**1**).

نتيجة لذلك عمد الملك إلى تعيين وزير الشؤون الخارجية والتعاون أنذاك عبد اللطيف الفيلالي (**2**) كبديل لسلفه كريم العمراني على رأس حكومة تقنوقراطية، والذي لم يكن له إنتماء سياسي ولم يكن عضوا بالبرلمان بتاريخ **14** يونيو **1994**(**3**)، بقصد تحقيق نوع من التوازن بين مطلب الإصلاح السياسي ومشكل الوحدة الترابية، وهو ما ساهم ولنفس الأسباب في إعادة تعيينه على رأس حكومة ثانية في **27** فبراير سنة **1995** (**4**)، التي تميزت بطابعها السياسي بالمقارنة مع سابقتها، بعد أن ضمت إلى جانب بعض الوزراء التكنوقراط وزراء منتمين إلى أحزاب الوفاق (الحركة الشعبية، والإتحاد الدستوري، والحزب الوطني الديموقراطي)، كما إعتمدت على أغلبية واسعة بالبرلمان، ففضلا عن مقاعد أحزاب الوفاق، فقد حظيت أيضا بدعم أحزاب الحركة الوطنية الشعبية، والتجمع الوطني للأحرار، وحزب الشورى والإستقلال (**5**).

وبالرغم من التعثرات السابقة، ظلت رغبة الملك قائمة بإقناع المعارضين بواقعية المشروع الملكي قائمة بعد أن جدد عرضه للمعارضة بعد دستور سنة **1996**، وذلك في إشارة لرغبة الملك في الإنفتاح على المعارضة

1- عمر بندورو: (النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص ص: 136-135، أنظر أيضا :عياش محمود: (حصيلة عمل حكومة التناوب بالمغرب 1998- 2002)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية 2003 - 2002، ص ص: 18-19

2- عبد اللطيف الفيلالي: سياسي ودبلوماسي مغربي، ولد بمدينة فاس بالمغرب في 26 يناير سنة 1928، تولى عدة مناصب بعد الإستقلال فبدأ في البعثة الدبلوماسية الدائمة للمغرب في نيويورك، ثم مديرا لديوان الملك الراحل محمد الخامس (1959-1960)، ثم عُيّن سفيرا للمغرب لدى عدد من الدول كالصين، وإسبانيا، والجزائر، وبريطانيا، ومندوبا دائما للمغرب لدى الأمم المتحدة ما بين 1978 و1980، ليعُيّن بعد ذلك في منصب أمين سرّ أكاديمية المملكة المغربية، ووزيرا للتعليم العالي، ثمَّ وزيرا للإعلام عام 1983، فوزيرا للخارجية والتعاون سنة 1985، ثم عين رئيسا للوزراء ووزيرا للخارجية والتعاون في الفترة الممتدة من 25 مايو سنة 1994 إلى 4 فبراير سنة 1998.

وفي مارس من سنة 1998 إحتفظ بحقيبة الخارجية مع رتبة وزير دولة في حكومة عبد الرحمن اليوسفي التي عرفت بحكومة التناوب، أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 112- 109

3- ظهيرشريف رقم 1.94.273 الصادر بتاريخ 4 محرم 1415، الموافق ل 14 يونيو 1994، المتعلق بتعيين حكومة عبد اللطيف الفيلالي، الجريدة الرسمية، عدد 4259، بتاريخ 5 محرم 1415، الموافق ل 15 يونيو سنة 1994، ص: 904

4- ظهير شريف 40 .95 .1 الصادر بتاريخ 29 شعبان 1415، الموافق ل 27 فبراير 1995، المتعلق بإعادة تعيين عبد اللطيف الفيلالي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية، عدد مكرر 4296، بتاريخ 2 شوال 1415، الموافق ل 3 مارس سنة 1995، ص: 566

5- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ـ دراسة مقارنة ـ)، المرجع السابق، ص: 121، أنظر أيضا: خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي ـ دراسة مقارنة ـ)، المرجع السابق، ص: 25

التي لم تخف على المراقبين للشأن السياسي المغربي (**1**).

إثره جرت إنتخابات تشريعية سابقة لأوانها لتشكيل مجلس النواب في **14** نونبر من سنة **1997**، أفرزت عن خريطة سياسية حزبية جديدة، وتوازنا عدديا بين مختلف التحالفات الحزبية، حيث لم تتحصل أحزاب المعارضة السابقة (الكتلة الديموقراطية) سوى على أغلبية نسبية بقيادة الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية بمجموع **102** مقعد من أصل **315**، فيما حصلت أحزاب الوفاق (حزب الإتحاد الدستوري، وحزب الحركة الشعبية، وحزب الوطني الديموقراطي) على **100** مقعد، وحصلت أحزاب الوسط (حزب التجمع الوطني الأحرار، وحزب الحركة الوطنية الشعبية، وحزب الحركة الديموقراطية الإجتماعية) على **97** مقعدا، أما باقي الأحزاب فحصلت مجتمعة على **27** مقعدا (**2**).

وبالرغم من حصولها على أغلبية المقاعد عبرت أحزاب الكتلة عن عدم رضاها على النتائج المعلن عنها. ولقد كان موقف حزب الإستقلال الأكثر حدة، حيث أصدرت اللجنة التنفيذية للحزب في إجتماعها بتاريخ **20** نونبر **1997** بيانا يدين فيه بالخروقات التي شابت العملية الإنتخابية، محملا بذات الوقت للإدارة المغربية المسؤولية في ذلك، ورافضا للنتائج المنبثقة عنها، معتبرا أن هذه النتائج لا تعكس الإمتداد الشعبي للحزب لدى المغاربة، وأن الغرض منها هو إستقصاد الحزب والنيل منه، ومن الدور الذي يقوم به للدفاع عن إقامة نظام ديموقراطي، وإرساء مؤسسات تمثيلية فعلية. لذلك دعت اللجنة المذكورة إلى إنعقاد الجهاز الأعلى داخل لحزب من أجل تحديد موقفه من المؤسسات التي ستنبثق عن نتائج الإنتخابات التي إعتبرتها غير مشروعة، ما أدى بها إصدار قرار تنظيم مؤتمر إستثنائي للحزب في **14** نونبر **1997** (**3**).

إعتبارا للظروف السياسية التي واكبت ظهور الخريطة السياسية المتولدة عن المسلسل الإنتخابي، ومع عدم تمكن أي معسكر من الحصول على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة، كلف الملك بناءا على رغبة منه بفتح المجال أمام أحزاب المعارضة بالمشاركة في تدبير الشأن العام، الكاتب الأول لحزب الإتحاد الإشتراكي

1- عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، المرجع السابق، ص: 284

2- Le Maroc vote : les élection législatives en chiffers (1963-2011), op cit , p : 35

أنظر أيضا: محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية المغربية السادسة: رصد و تحليل)، مجلة سياسات عربية، عدد 11، تشرين /نونبر 2014، ص: 71،

أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص ص: 87-81

3- عمر بندورو: (النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 155

للقوات الشعبية المعارض عبدالرحمان اليوسفي (**1**) بتشكيل حكومة في **14** مارس سنة **1998**(**2**)، معلنا عن دخول المغرب مرحلة مهمة من تاريخه بالإعلان عن ما سمي بالتناوب التوافقي.

تكونت هذه الحكومة من إئتلاف أحزاب الكتلة الديموقراطية (الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، وحزب الإستقلال، وحزب التقدم والإشتراكية)، وحزب التجمع الوطني للأحرار، وحزب الحركة الوطنية الشعبية.

في الواقع كان الهدف من المبادرة الملكية في إنجاز هذا التناوب هو تجنيب المغرب ما أسماه الملك الحسن الثاني بالسكتة القلبية، خاصة بعد صدور تقرير البنك الدولي حول المغرب سنة **1995**، وأسلوبه في ذلك هو التراضي بمضمون إشراك أحزاب المعارضة ومنحهم ضمانات أساسية. إنه تناوب بإرادة ملكية في التغيير السياسي (**3**)، حيث إعتبر الملك الحسن الثاني بهذا الخصوص المشاركة السياسية للمعارضة أصبح ضرورة ملحة للممارسة الديموقراطية المغربية، ووسيلة لبناء تنمية سياسية فعلية، بقوله: ((وكما سبق وأن أعلنا حين

1- عبد الرحمن اليوسفي: ولد في 8 مارس سنة 1924 في طنجة، حصل على ليسانس في القانون وعلى دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، ودبلوم المعهد الدولي لحقوق الإنسان. بدأ محاميا ثم إنخرط في السياسة، وكان من مؤسسي الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، تعرض للإعتقال والسجن والنفي، وقد أصبح وجها أساسيا من وجوه السياسة في المغرب.

إنخرط اليوسفي في النضال مبكرا وعمره لا يتجاوز 19 ربيعا بداية من سنة 1943، التي شهدت إنخراطه في صفوف حزب الإستقلال قادما من مدينة طنجة إلى مدينة الرباط لمتابعة دراسته بثانوية مولاي يوسف.

عمل عبد الرحمن اليوسفي محاميا لدى محاكم طنجة محاكم طنجة، وإختير نقيبا للمحامين في طنجة عام 1959، ثم تولى أيضا مهام الكاتب العام المساعد لإتحاد المحامين العرب من 1969 إلى 1990. ليؤسس بعد ذلك رفقة ذلك رفقة المهدي بن بركة، ومحمد بصري، ومحجوب بن صديق، وعبد الرحيم بوعبيد وعبد الله إبراهيم: الإتحاد الوطني للقوات الشعبية المنشق عن حزب الاستقلال عام 1959، وبات عضوا في الأمانة العامة للحزب الجديد من عام 1959 إلى سنة 1967، ثم أختير مندوبا دائما للإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية (الإسم الجديد للحزب) في الخارج منذ تأسيس الحزب عام 1975، وعضوا في مكتبه السياسي منذ مؤتمره الثالث المنعقد عام 1978، ليتولى تولى منصب الكاتب العام (الأمين العام) للحزب بعد وفاة عبد الرحيم بوعبيد في 8 يناير من سنة 1992.

وفي سنة 1993 إستقال عبد الرحمن اليوسفي من وظائفه السياسية بعد إعلان نتائج الإنتخابات التشريعية لنفس السنة إحتجاجا على ما وقع فيها من تلاعب، وذهب إلى مدينة "كان" بفرنسا في سبتمبر1993، ثم عاد بعدها بضغوط من زملائه.

وفي سياق الأجواء السياسية الجديدة في البلد والرغبة التي أبداها الملك الحسن الثاني لإشراك المعارضة في الحكم وفتح باب المصالحة، قبل عبد الرحمن اليوسفي عرض الملك الحسن الثاني بعد مفاوضات متعثرة ومتقطعة بقيادة ما أصطلح عليها بـ"حكومة التناوب"، وعين وزيرا أولا في 4 فبراير/شباط سنة 1998 لغاية أكتوبر 2002. أعلن بعدها إعتزاله بعدها العمل السياسي وقدم إستقالته من حزبه في رسالة إلى مكتبه السياسي يوم الثلاثاء 28 أكتوبر سنة 2003، أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 122-115

2- ظهير شريف رقم 37 .98. 1 الصادر بتاريخ 17 ذي القعدة 1418، الموافق ل 16 مارس سنة 1998، المتعلق بتعيين السيد عبد الرحمان اليوسفي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد 4571، بتاريخ 24 ذي القعدة 1418، الموافق ل 23 مارس سنة 1998، ص: 1008

3- عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، المرجع السابق، ص: 29، أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص ص: 89 – 88

تنصيبنا للبرلمان الجديد فقد قمنا بوحي من ضميرنا وما وصلنا إليه من يقين، ووفقا لما يخولنا إياه الدستور بإختيار الوزير الأول ليباشر تشكيل الحكومة الجديدة تجسيدا لرغبتنا في تحقيق التناوب السياسي، الذي من شأنه أن يكون عنصرا مهما في تجديد صرحك الديموقراطي، لأنه ينبع من جوهر نظامك الملكي الدستوري، بحكم أن الملك يعلو على كل السلط والفئات والتيارات السياسية، وبإعتبار الجالس على العرش أب الجميع، حزبه الأمة برمتها، فهو يسهر على أن يكون التباري مفتوحا أمام جميع التيارات السياسية، لكي تتنافس بفضل التناوب لبلورة الإختيارات الكبرى الذي يحددها الممثل الأسمى للأمة)) **(1)**.

وفي شرحه لمغزى هذا التناوب وسبيل إنجاحه يقول الملك الراحل الحسن الثاني: ((فالتناوب الذي أريده لهذا البلد، والذي تريدون تحقيقه لهذا البلد هوالتناوب بين شقين؛ لا أقول حزبين بل بين مجموعتين ووسط، حتى إذا ركبنا سيارة التناوب جائنا ذلك التناوب بأفكار جديدة وأسلوب جديد وبرجال جدد. وهكذا يكون التناوب أداة ديموقراطية وفعالة، فكلما إشتاق البلد إلى أن يستنشق هواء جديدا رفع يده نحو التناوب، فجاء ذلك التناوب بهواء جديد ومناخ جديد ووجوه جديدة...، إذن هنا أرجع إلى التراضي بمعنى الإنشغال بهدف واحد، هو هل نريد هذا التناوب المضبوط وهذا التناوب المجدي، وهل نريد أن نبقى بأحزاب عددها لابأس به ...، فكما قلت لكم التناوب هو التجديد والهواء الجديد والرجال الجدد، والمنهجيات الجديدة، ولا يمكن أن نصل لهذه الفلسفة وأن نعطيها حقيقتها المطبقة على أرض الواقع إلا إذا إستعملنا التراضي)) **(2)**.

وعليه، رغم أن التناوب كما هو متعارف عليه في التجارب الديموقراطية هو مرتبط بما تفرزه نتائج الإنتخابات، فإن تعيين الملك للسيد عبد الرحمان اليوسفي لم يكن سوى لرغبة ملكية في إنجاح تجربة التناوب، وإشراك طاقات وكفاءات جديدة في تسيير شؤون البلاد، بحيث لم يكن إفرازا موضوعيا وطبيعيا لنتائج إنتخابات حرة ونزيهة ممثلة لخريطة سياسية حقيقية غير مصنوعة، ولإرادة شعبية ومجتمعية واضحة المعالم **(3)**، لذلك يصعب الحديث عن الإطار المؤسساتي الناتج عن التغييرات الدستورية لسنة **1996**، الذي جاء بنظام الغرفتين وحافظ على مكتسبات دستور سنة **1992**، وفي هذا الإطار قال الملك الحسن الثاني معبرا عن مبدأ التناوب على الحكومة وإشراك المعارضة: ((إذا كانت الفائدة من الإنتخابات هي تعيين أغلبية تتولى الحكم، وحتى ولو

1- خطاب الملك بمناسبة عيد العرش بتاريخ 3 مارس 1998، سلسلة إنبعاث الأمة، الجزء 43 سنة 1998، ص: 75

2- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة إفتتاح السنة التشريعية 11 أكتوبر سنة 1996، مأخوذ من الموقع الإكتروني لمجلس النواب المغربي.

3- عياش محمود: (حصيلة عمل حكومة التناوب بالمغرب 1998- 2002)، المرجع السابق، ص: 37

لم تكن هذه الأغلبية بارزة، فيتعين مع ذلك إيجاد الأشخاص المؤهلين لتسيير شؤون البلاد على أحسن وجه. لقد تغيرت المعطيات السياسية، كما أن عهد المواجهة الحادة التي كانت قائمة عبر العالم بين أنصار الإقتصاد الموجه والليبيراليين قد ولى. (...) وأنا أرحب الآن بكل شخص يود المساهمة في تسيير شؤون البلاد ويأنس في نفسه القدرة على ذلك)) (**1**).

وينطلق الملك في وصفه للضمانات التي قدمها لحكومة التناوب التوافقي من تصوره الخاص بقوله: ((لذلك أرى بأن موقعي كملك لجميع المغاربة وأمير للمؤمنين يعطي ضمانة لأولئك الذين لم يشاركوا في الحكومة ... فإذا إقترحت عليهم دخول الحكومة فليس من أجل توريطهم، أو تحييدهم فذلك ليس من شيمي فأنا لا أتخلى عمن طلبت منه المشاركة في الحكم حتى في أصعب اللحظات)) (**2**).

لكن تبقى المفارقة في هذا التناوب أنه في الوقت الذي رفضت فيه أحزاب المعارضة المبادرة الملكية السابقة، بسبب تشبتها بإبعاد وزير الداخلية إدريس البصري، نجدها تقبل بالعرض الملكي للمشاركة في الحكومة إثر التوافق الذي حصل بين الأحزاب السياسية والملك، الذي قضى بإستمرار بما يعرف بوزارات السيادة ويحفظ للملك حق التعيين بها، وهي: وزارة العدل، ووزارة الداخلية، ووزارة الخارجية، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ووزارة الدفاع الوطني، إضافة إلى الأمانة العامة للحكومة. ما جعل البعض يعتبر أن الحكومة المعينة في **14** مارس سنة **1998** لم يكن لإعتبارات بروتوكولية، بل لإعتبارات سياسية محضة. وفي إحدى تصريحاته إعتبر عبد الرحمن اليوسفي أن هذه الحكومة هي صنيعة للإرادة الملكية، أكثر منها منبثقة عن صناديق الإقتراع، بقوله: ((نحن لم نريد حكومة بهذا الشكل، ولكن يظهر أن الظروف السياسية والسوسيولوجية لم تسمح بذلك، كان يجب أن تكون حكومة تعطي لحزبنا حقه في الريادة)) (**3**).

من جهة ثانية، إعتبر بعض الباحثين (**4**) أن خيارالتناوب التوافقي شكل إستراتيجية للحفاظ على إستقرار الأوضاع في المستقبل، وتوفير الآليات الضرورية لإستيعاب ومواجهة المشاكل المحتملة سواءا على الصعيد

1- حديث الملك الحسن الثاني لجريدة ليبيراسيون الفرنسية يوم 7 يونيو سنة 1992، المركز الوطني للتوثيق، خطب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني.

2- حديث الملك الحسن الثاني لجريدة لومند الفرنسية يوم 2 شتنبر سنة 1992، المركز الوطني للتوثيق، خطب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني.

3 - Zakaria Daoud: (Maroc les premiers pas de gouverneur Yossoufi), Maghreb, Machrek, N 167/07/09 ,1998 , p:195

4- مارينا أوتاواي وميريديث رايلي: (المغرب من الإصلاح الهرمي إلى الإنتقال الديموقراطي؟)، أوراق كارنيغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم 71، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، طبعة 2006، ص: 9، أنظر أيضا: عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص ص: 161-160

الاجتماعي أو الاقتصادي، وبالتالي تأمين سلاسة إنتقال العرش من الملك الحسن الثاني إلى ولي عهده محمد السادس كأحد الأسباب الرئيسية التي أريد بها هذا التناوب.

يشار أيضا، أن تبني المغرب لتجربة التناوب التوافقي لم تكن لظروف داخلية فقط، بل كان للعوامل الدولية دور مهم في إتخاذ هذا القرار، حيث شكلت العلاقات التي كانت تربط بين حزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية مع الأحزاب الإشتراكية في البلدان الأورو متوسطية، وعلى الخصوص علاقة الحزب الإشتراكي الفرنسي الذي كان يحتل هرم السلطة بفرنسا بحزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية المغربي، حيث سجل في ذلك الوقت قيام الوزير الأول الفرنسي ليونيل جوسبان بزيارة إلى المغرب يومي **17** و**18** دجنبر سنة **1997**، ليطلب من عبد الرحمن اليوسفي بعدم تضييع الفرصة وقبول العرض الملكي (**1**).

هذا بالإضافة إلى مطالبة بعض الدول الصديقة للمغرب - فرنسا على وجه التحديد- بالقيام بإصلاحات تستجيب لظرفية دولية متغيرة وما تحمله من شعارات وتحديات القرن **21** من قبيل الديموقراطية، والنهوض بحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد والرشوة، وتعزيز أدوار المجتمع المدني، والإدماج التدريجي للجماعات المعارضة، خاصة الإسلامية منها، أمام إقرار مختلف الفاعلين السياسيين بقوة حضور التيار الإسلامي، بحيث لم يكن من الممكن تجاهل تجربة الجزائر بهذا الخصوص، بعد أن دخلت البلاد في حرب أهلية مع الإسلاميين بعد إلغاء نتائج الإنتخابات التي فازوا بها، إذ لجؤوا للعنف بعد حرمانهم من تولي السلطة (**2**).

ورغم عن ما تبع ذلك من إشادة داخلية وخارجية فيما يشبه الإجماع على أن أسلوب التناوب قد يعيد الروح البرلمانية للنظام المغربي، عادت المؤسسة الملكية للتمسك بالمنطوق الحرف لنص الفصل **24** من دستور سنة **1996**، الذي يلغي كل القيود والشروط أمام سلطة الملك في تعيين الوزير الأول، بعد أن أفرزت نتائج أول إنتخابات تشريعية في عهد الملك محمد السادس في**27** شتنبر سنة **2002** (**3**)، التي وصفت بالشفافة وذات

1- عياش محمود: (حصيلة عمل حكومة التناوب بالمغرب 1998- 2002)، المرجع السابق، ص: 35

2- نفس المرجع، ص: 35

3- أسفرت نتائج هذه الإنتخابات عن نيل حزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية لأعلى النتائج بعد حصوله على 50 مقعدا، متبوعا بحزب الإستقلال ب 48 مقعد، ثم حزب العدالة التنمية ب 42 مقعدا، وحزب التجمع الوطني للأحرار ب 41 مقعد، وحزب الشعبية ب 27 مقعد، وحزب الحركة الوطنية الشعبية ب 18 مقعدا، والإتحاد الدستوري ب 16 مقعدا، الحزب الوطني الديموقراطي ب 12 مقعد، وحزب جبهة القوى الديموقراطية ب 12 مقعد، ثم حزب التقدم والإشتراكية ب 11 مقعدا، فيما تقاسمت باقي الأحزاب السياسية ما تبقى من المقاعد.

Voir : le Maroc vote : les élection législatives en chiffers (1963-2011),op. cit, p : 36

المصداقية التي إفتقدتها التجارب السابقة، خريطة سياسية لم تتمكن معها أي هيئة سياسية من الحصول على عدد المقاعد التي تمكنها من البروز كقوة أساسية لتقود مشروعا متكاملا ولو في إطار إئتلافي، ما جعل الملك محمد السادس يخالف كل التوقعات ويعين بشكل مفاجئ من خارج التنظيمات الحزبية السيد إدريس جطو (**1**) وزيرا أولا بتاريخ **7** نونبر سنة **2002** (**2**).

أثار هذا التعيين حفيظة بعض الأحزاب السياسية على رأسها حزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، الذي إعتبر أن الأمر يعد تراجعا عن المنهجية الديموقراطية ويضر بروح النظام البرلماني، وأنه ليس هناك ما يدعو إلى الإبتعاد عن تجربة التناوب، ثم أنه في الوقت الذي كان يتوقع فيه الحزب إستمراره في قيادة الحكومة بتعيين أحد قادته في منصب الوزير الأول، بحكم تصدره لنتائج الإنتخابات التشريعية، حصلت المفاجأة بحسب تعبير كاتبه العام أنذاك عبد الرحمان اليوسفي (**3**).

من جهة ثانية، أعاد هذا التعيين إحياء تقاليد ظلت راسخة بالممارسة المغربية، المتمثلة في إستبعاد أي قيد أو شرط يمكنه أن يؤثر على إختيار الملك، الذي ذكر الأحزاب السياسية بأن فوز حزب ما بنتائج الإنتخابات الشريعية لاتخوله بشكل أوتوماتيكي رئاسة الحكومة، لا سيما بعد أن حاولت بعض الأحزاب السياسية وخاصة حزب الإستقلال بحكم إحتلاله للمرتبة الثانية بالإنتخابات التشريعية الضغط على الملك محمد السادس لتعيين الوزير الأول منه، الشيء الذي رفضه الملك وجعله يتمسك بممارسة حقه الدستوري كاملا (**4**).

إلى جانب ذلك، شكل البعد الإقتصادي دافعا للملك في إختياره للسيد إدريس جطو، إذ رأى فيه رجل المرحلة القادر على تنفيذ أوراش الإصلاحات الملكية، أكثر من حرصه على تشكيل حكومة متجانسة لها رؤية سياسية

1- إدريس جطو: ولد بمدينة الجديدة في 24 ماي سنة 1945، وفي سنة 1966 تخرج من جامعة محمد الخامس بمدينة الرباط بشهادة في العلوم الفيزيائية والكيميائية، ثم أحرز بعد ذلك شهادة في التسيير من جامعة كوردوينرز في لندن.

بعد أكثر من 20 سنة في عالم الشركات، جاء أول تعيين حكومي بارز له سنة 1993 حيث عين وزيرا للتجارة والصناعة، ثم أصبح وزير للتجارة الخارجية سنة 1994، ووزيرا للمالية سنة 1997، ليترك إدريس جطو الساحة السياسية سنة 1998، قبل أن يتم إرجاعه من قبل الملك محمد السادس سنة 2001 ليترأس المكتب الشريف للفوسفاط الذي تملكه الدولة، فكان هذا التعيين مفاجئا بالنسبة لتكنوقراطي بطموحات سياسية محدودة، ليعينه الملك بعد ذلك وبشكل مفاجئ كوزيرا أول في 7 نونبر سنة 2002، أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 122-115

2- ظهير شريف رقم 311 .1.02 الصادر في 2 رمضان 1423، الموافق 7 نونبر سنة 2002، المتعلق بتعيين السيد إدريس جطو وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد، 5055، بتاريخ 6 رمضان 1423، الموافق ل 11 نونبر سنة 2002، ص: 3213

3- عبد النبي الكياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 48

4 - نفس المرجع، ص: 156

تضم كل المكونات السياسية (**1**).

بعد نهاية هذه الفترة الإنتقالية جرت ثاني إنتخابات تشريعية في عهد الملك محمد السادس بتاريخ **7** شتنبر **2007**، حيث أفرزت عن إحراز حزب الإستقلال لأكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب بمجموع **52** مقعد، متبوعا بحزب العدالة والتنمية ب **46** مقعد، ثم حزب الشعبية ب **41** مقعد، وحزب التجمع الوطني للأحرار ب **39** مقعد، ثم حزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية ب **38** مقعد، وحزب الإتحاد الدستوري ب **27** مقعد، وحزب التقدم والإشتراكية ب **17** مقعدا، وإتحاد حزبي العهد والحزب الوطني الديموقراطي ب **14**مقعدا، وحزب جبهة القوى الديموقراطية ب **9** مقاعد، ثم حزب الحركة الديموقراطية الإجتماعية ب **9** مقاعد أيضا، ثم تحالف أحزاب الطليعة والإشتراكي الموحد، والمؤتمر الوطني الإتحادي ب **6** مقاعد، وحزب العمل ب **5** مقاعد، وحزب التجديد والإنصاف ب **4** مقاعد، والحزب الإشتراكي بمقعدين، والإتحاد المغربي للديموقراطية بمقعدين أيضا، ثم أحزاب القوات المواطنة، ورابطة الحريات، ومبادرة المواطنة والتنمية، النهضة والفضيلة بمقعد لكل منها (**2**).

بحسب هذه النتائج لم تختلف التركيبة السياسية لمجلس النواب عن سابقتها، بعد أن ظلت أحزاب الكتلة الديموقراطية متصدرة للمشهد السياسي، بإستثناء الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية الذي كان الخاسر الأكبر في هذه الإنتخابات، بعد تقهقره من المرتبة الأولى في إنتخابات سنة **2002** للمرتبة الخامسة في إقتراع سنة **2007**، حيث فقد العديد من الأصوات لصالح باقي مكونات الكتلة بعد فشله في تحقيق ما وعد به أثناء توليه الوزارة الأولى، فضلا عن كون الفترة التي تولى فيها السلطة عرف فيه المغرب أكبر قدر من الإحتجاجات، فكان التصويت عقابيا من لدن الجماهير الشعبية التي لطالما إعتبرته أمل التغيير لديها، بنتائج لم تكن في مستوى حزب عريق بالمغرب، في مقابل ذلك شهدت هذه الإنتخابات صعود نجم حزب العدالة والتنمية ذي المرجعية الإسلامية، بعد حصوله على المرتبة الأولى في عدد الأصوات في اللائحة المحلية، وحلوله ثانيا في عدد المقاعد.

من جهة ثانية، شكلت هذه الإنتخابات محطة مهمة في رهانات الفاعلين السياسيين المتنافسين أثناءها، بالنظر

1-عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 156

2- le Maroc vote: (les élection législatives en chiffers (1963-2011)), op.cit , p: 37

للدينامية السياسية التي فتحتها بالعودة إلى الحياة البرلمانية، وإحترام إرادة الجسم الإنتخابي، بعد أن تخلى الملك عن أسلوبه المطلق في تعيين الوزير الأول وإقصاء الأحزاب السياسية، بتعيينه للأمين العام لحزب الإستقلال الحاصل على أكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب، السيد عباس الفاسي **(1)** على رأس الحكومة في **19** شتنبر **2007** (**2**).

شكلت إعادة تعيين الملك لوزير أول ذي إنتماء سياسي على رأس هذه الحكومة وفاء بعهد غير مباشر للملك محمد السادس قبل الإنتخابات التشريعية سنة **2007**، لتدارك ماسبق بإعادة المسار الديموقراطي إلى الوضع المألوف، وخلق دينامية جديدة في الحياة السياسية المغربية، وإذكاء المنافسة بين الأحزاب السياسية، بحيث عبر الملك عن ذلك بقوله: ((على الجميع أن يجعل من إنتخابات مجلس النواب المقبل موعدا جديدا لترسيخ الممارسة الديموقراطية المألوفة، وتجسيد إرادتك الحقيقية، وإفراز أغلبية حكومية ذات مصداقية ومعارضة فعالة وبناءة... ثم كسب رهان الإستحقاقات الإنتخابية القريبة لإفراز مشهد سياسي سليم ومعقلن، عماده أغلبية منسجمة تنبثق عنها حكومة متراصة، قائمة على أقطاب محددة متكاملة وناجعة...)) (**3**).

1- ولد عباس الفاسي يوم 18 نوفمبر سنة 1940 في مدينة بركان، تلقى تعليمه الإبتدائي والثانوي في مدينتي القنيطرة وطنجة، ثم تابع دراسته العليا بجامعة محمد الخامس في الرباط حتى حصل على الإجازة في الحقوق عام 1963.

إلتحق مبكرا بحزب الإستقلال وأنتخب رئيسا للإتحاد العام لطلبة المغرب (في المؤتمر التأسيسي للإتحاد) سنة 1961، كما أنتخب كاتبا عاما للرابطة المغربية لحقوق الإنسان في مؤتمرها التأسيسي سنة 1972، وعضوا للمكتب التنفيذي لجمعية الحقوقيين المغاربة خلال مؤتمرها التأسيسي سنة 1973، ثم أنتخب عضوا بالمجلس الوطني لحزب الإستقلال سنة 1962 وجدد إنتخابه في كل المؤتمرات الوطنية منذ ذلك التاريخ، وفي سنة 1974 أنتخب عضوا في اللجنة التنفيذية للحزب، وأعيد إنتخابه سنوات 1978 و1982 و1989، وخلال المؤتمر الـ13 لحزب الإستقلال أنتخب أمينا له، لغاية إنعقاد المؤتمر السادس عشر للحزب سنة 2012 حين أنتخب حميد شباط أمينا عاما له.

بدأ عباس الفاسي العمل محاميا بمحاكم الرباط سنة 1964، وأصبح فيما بعد نقيبا لهيئة المحامين 1975سنة، كما تولى العديد من الوظائف في السلك الدبلوماسي والعمل الحكومي، ودخل الحكومة عام 1977 كوزير لإعداد التراب الوطني بإسم حزب الإستقلال، ثم وزيرا للصناعة التقليدية والشؤون الاجتماعية 1981، وبعد ذلك إنتقل للعمل في السلك الدبلوماسي فشغل إبتداء من 1 أكتوبر 1985 منصب سفير للمغرب في تونس، وممثلا دائما لها لدى جامعة الدول العربية، ثم ممثلا للمغرب في الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي عام 1990، وسفيرا لدى فرنسا في فترة 1990-1994.

لتشهد سنة 2000 عودته للحكومة كوزير للتشغيل والتكوين المهني والتنمية الإجتماعية والتضامن. ثم في نفس السنة عين وزيرا للدولة، ثم عين رئيسا للحكومة المغربية في سبتمبر/أيلول 2007، وظل بالمنصب حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2011 بعد فوز حزب العدالة والتنمية في الانتخابات البرلمانية وتعيين عبد الإله بنكيران رئيسا للحكومة، أنظر: مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم: من باحماد إلى بن كيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 136-131.

2- ظهير شريف رقم 1.07.194 الصادر بتاريخ 6 رمضان 1428، الموافق ل 19 شتنبر سنة 2007، المتعلق بتعيين السيد عباس الفاسي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية، عدد 5570، بتاريخ 6 شوال 1428، الموافق ل 18 أكتوبر سنة 2007، ص: 3408

3- عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 157

لكن على الرغم من المرونة التي أبداها الملك بتعيين زعيم حزب سياسي على رأس الحكومة، فإن ذلك لم يعني إلغاء دستورية حياد الوزير الأول ما كرس بالتالي إستمرارية ضعف المنصب، ومبتدأ هذا الضعف يكمن في كون أن الوثيقة الدستورية لم تكن تسمح بتقلده إنطلاقا من الإقتراع العام المفترض أنه المعبر عن إرادة الشعب، حيث بقي الأمر كله رهين إرادة الملك وسلطته التقديرية التي ظل خيارها مرتكزا على المحيط الملكي، ودرجة الولاء لشخص الملك، والإنتماء الاجتماعي، على غرار ما كان عليه الأمر فيما قبل، بداية من الصدر الأعظم، مرورا برئيس المجلس، لغاية الوزير الأول، بحيث لم تكن الأحزاب السياسية إطارا محببا لدى الملك في التعيين بهذا المنصب.

غير أنه بعد إقرار دستور **2011** الذي جاء كثمرة لإصلاحات دستورية سابقة شهدتها المملكة المغربية أصبح الوضع مختلفا قياسا مع ما سبق، حيث شهدت مسطرة تعيين رئيس الحكومة تغييرا مهما، تمثل في إلغاء قاعدة الحياد السياسي، وإقرار مبدأ التنافس بين الأحزاب السياسية، حيث نص الفصل (**47**) من الدستور في فقرته الأولى على أنه: ((يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر إنتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها، ويعين أعضاء الحكومة بإقتراح من رئيسها))، وذلك إنسجاما مع التوجه الذي سبق أن أعلن عنه الملك محمد السادس في خطاب **9** مارس **2011** بضرورة تكريس تعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر إنتخابات مجلس النواب، وتقوية مكانته كرئيس فعلي للسلطة التنفيذية يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي.

لتنتقل بذلك سلطة تعيين رئيس الحكومة بالمغرب من التعيين الملكي الحر إلى التعيين الرمزي والشكلي القائم على الإنتخاب، حيث لا يتيح هذا الفصل للملك إمكانية الإختيار ولا حتى القيام بمشاورات مع الفرق البرلمانية أو الأحزاب السياسية، بقدر ما يفرض عليه ضرورة إحترام منطق الإنتخابات، على غرار ماهو معمول به في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية.

جرى في ظل هذا الدستور تنظيم إنتخابات تشريعية سابقة لأوانها بتاريخ **25** نونبر **2011**، والتي شكلت حدثا سياسيا مهما بإعتبارها أول إمتحان لدستور سنة **2011**، لذلك فقد حملت العديد من الرهانات سواء لدى الدولة بإسترجاع ثقة المواطن في العملية الإنتخابية، وإدارة إنتخابات حرة ونزيهة من خلال الضمانات التي يوفرها الدستور، أو لدى الفاعل الحزبي بإعتبار أن رئيس الحكومة سيكون من الحزب المتصدر لنتائج إنتخابات

مجلس النواب، أو لدى أفراد الشعب المغربي الذين إعتبروها بعد موجة الإحتجاجات المطالبة بتسريع وثيرة الإصلاحات، وسيلة هامة وأساسية لتغيير وتبديل واقعهم وما يستجيب لإنتظاراتهم نحو الأفضل والأحسن.

وبنسبة مشاركة بلغت % **45.4** **(1)** أفرزت نتائج هذه الإنتخابات تغييرا جوهريا للخريطة السياسية لمجلس النواب مقارنة بالولاية السابقة، تمثل في فوز حزب العدالة والتنمية الإسلامي الذي ظل في موقع المعارضة منذ تأسيسه سنة **1996** ب **107** مقعدا نيابيا من أصل **395**، وهي أكبر أغلبية يحققها حزب منذ عشر سنوات بزيادة بلغت **13%** مقارنة بإنتخابات عام **2007**، متبوعا بحزب الإستقلال ب **60** مقعدا، ثم التجمع الوطني للإحرار ب **52** مقعدا، يليه حزب الأصالة والعاصرة ب**47** مقعدا، ثم الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية ب **39** مقعدا، ثم يأتي حزب الحركة الشعبية ب **32** مقعدا، ثم الإتحاد الدستوري ب **32** مقعدا، ثم حزب التقدم والإشتراكية ب **18** مقعدا، تلته كل من أحزب التجديد والإنصاف، والبيئة والتنمية، والعهد الديموقراطي بمقعدين لكل حزب، فيما حصل كل من حزب اليسار الأخضر المغربي، وحزب الحرية والعدالة الإجتماعية، وحزب جبهة القوى الديموقراطية، وحزب العمل، وحزب الوحدة والديموقراطية على مقعد لكل حزب **(2)**.

وإذا كانت هذه النتائج قد أسست لواقع جديد تمثل في وصول الإسلاميين لقيادة الحكومة، مستفيدين من هبوب رياح الربيع العربي الذي ألقى بظلاله على المناخ السياسي المغربي، إعتبر هذا الفوز في نظر بعض الملاحظين بالمتوقع بالنظر لقوة تنظيم الحزب، وحجم إستعداده للإنتخابات بشكل تفوق به على الأحزاب التقليدية، فضلا على إغناء حملته بشعارات تلهب جوارح المواطنين، من قبيل مكافحة الفساد، وتحقيق المساواة والحرية والكرامة، والعدالة الإجتماعية. كما رأى البعض الأخر أن فوز الحزب يعود إلى تقديم نفسه كحزب معتدل داعم للمؤسسة الملكية، من خلال عديد الرسائل عبّر فيها عن إستعداده للعمل بما لا يخالف الإرادة الملكيّة **(3)**.

1- وهي نسبة أعلى من النسبة المسجلة في الإنتخابات التشريعية السابقة لسنة 2007، والتي لم تتجاوز 37٪ كأدنى النسب المسجلة في التاريخ السياسي المغربي، وهو ما أعتبر مؤشرا في نظر العديد من المراقبين على عودة الثقة للمواطن المغربي في العملية الإنتخابية.

2-le Maroc vote: (les électionslégislatives en chiffres (1963-2011), op.cit, p: 38

- أنظر أيضا: التقرير النهائي عن الإنتخابات التشريعية بالمغرب سنة 2011 من إنجاز المعهد الديمقراطي الوطني.

3- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي1956-2020)، المرجع السابق، ص: 253، أنظر أيضا: أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 207

زيادة على ذلك ما قدمته حركة **20** فبراير التي لعبت دورا كبيرا في فوز العدالة والتنمية وقدمت له خدمة كبيرة، بالنظر للدينامية التي خلقتها داخل الحراك المجتمعي المغربي المطالب بالتغيير، بالرغم أن أمينه العام عبد الإله بنكيران كان من المعارضين لهذه الحركة وأنشطتها، حتى و إن كانت بعض قيادات الحزب شاركت بشكل فردي في إحتجاجات الحركة، لم يغير ذلك من الموقف العام للحزب الذي كان مناهضا للحركة (**1**).

ويبدو أن الإسلاميين بالمغرب حين إمتنعوا كحزب عن الدخول في حراك "**20** فبراير"، كانوا يؤمنون بواقع سياسي آخر، يمكن فيه إبتداع نموذج مغربي يؤكد فعلا "الإستثناء المغربي" في السياق العربي، أساسه "مساعدة الملك في الحكم"، وتجنب السقوط في الصراع حول السلطة، وهي إستراتيجية أثبتت فاعليتها بالنسبة للحزب قادته في النهاية لحسم نتائج الإنتخابات.

من جهة ثانية، أبانت نتائج الإنتخابات عن ضعف الأحزاب التقليدية وتراجع مؤشرات الثقة بها لدى المواطن المغربي، لا سيما أحزاب الكتلة الديموقراطية (حزب الإستقلال، وحزب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، وحزب التقدم والإشتراكية). ُعدَّ حزب الإتحاد الإشتراكي أكبر الخاسرين في هذه الإنتخابات بتسجيله تراجع غير يسير بفقده **5** مقاعد، حتى وإن ظل محافظا على الرتبة الخامسة التي نالها في إنتخابات **2007** بسبب سلسلة الصراعات الداخلية التي مر بها.

أما بالنسبة لحزب الإستقلال فكان أفضل أطراف الكتلة حيث إستطاع تدبير المرحلة بشيء من الذكاء لتمكنه من المحافظ على مكتسبات التي حققها في الولاية السابقة وإن جاء ثانيا، لكنه سجل زيادة في عدد المقاعد وصلت ل **14** مقعدا ضمن بها المشاركة في تشكيل الحكومة، لكن مع فارق كبير في عدد المقاعد بينه وبين مع حزب العدالة والتنمية المتصدر وصل ل**47** مقعدا.

هذا دون إغفال هزيمة **" التحالف من أجل الديمقراطية "** أو مجموعة الثمانية، الذي تزعمه حزب التجمع الوطني للأحرار إلى جانب خليط من أحزاب ذات توجهات سياسية متباينة بين يميني ليبيرالي، ويساري، ومحافظ، راهن عليه البعض لهزيمة حزب العدالة والتنمية الإسلامي المعارض في عز رياح الربيع العربي، لأنه كان المرشح الأوفر حظا بالفوز بالإنتخابات التشريعية.

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص: 253

إعتبارا لهذا الواقع الجديد وللتغيير الذي حمله دستور **2011** على مستوى المؤسسات السياسية، وفي أولى خطوات التنزيل الفعلي للدستور الجديد، إستقبل الملك محمد السادس السيد عبد الإله بنكيران (**1**) الأمين العام لحزب العدالة والتنمية وعينه كرئيس للحكومة بتاريخ **29** نونبر سنة **2011** (**2**).

يشار بحسب ذلك، بأنه إذا كانت هذه المنهجية تبدو في الظاهر منصفة لتطلعات المكونات السياسية المشاركة في العملية الإنتخابية، بعد فتح المجال التنافس السياسي بينها، فلازال هناك ما يضفي عليها بعض الغموض والعمومية، حيث لم يقدم دستور الجديد تفصيلا مدققا بشأن الشخص الذي سيتولى منصب رئيس الحكومة، بل لم يحسم في النقاشات الفقهية الدستورية التي أثارها الموضوع، ما أبقى الممارسة مفتوحة على أشكال متنوعة، وتطرح التساؤل التالي: هل من الضروري تعيين الأمين العام للحزب المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب بمنصب رئيس الحكومة؟ أم أن هناك إمكانية لتعيين قيادي أخر من نفس الحزب، بحكم أن الفصل**47** من الدستور يتحدث عن الحزب المتصدر وليس شخص معين بذاته، أو أي شخص بصفته النيابية، أو أي شخص آخر قد يقع عليه الإختيار من طرف الحزب، وإكتفى بتعبير: ((يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي

1- ولد عبد الإله ابن كيران بحي العكاري الشعبي بالعاصمة المغربية الرباط سنة 1954 وسط أسرة فاسية الأصل، ولج المدرسة القرآنية قبل أن يبدأ مسيرته الدراسية في مدرسة القبيبات لينضم في نهاية المطاف إلى ثانوية مولاي يوسف حيث حصل على درجة البكالوريا في عام 1973، وبعد أن توجت دراسته الجامعية بحصوله على الإجازة في العلوم الفيزيائية سنة 1979، عين عبد الإله بن كيران أستاذا في المدرسة العليا للمعلمين في الرباط.

وفي سنة 1976 إلتحق بتنظيم الشبيبة الإسلامية بعد واقعة إغتيال الزعيم الإشتراكي عمر بنجلون التي إتهم فيها التنظيم، فدفع ذلك مرشدها المؤسس عبد الكريم مطيع إلى الهروب خارج البلاد خوفا من الملاحقة القضائية، ليشكل هذا الحدث فرصة لإبن كيران للتدرج سريعاً داخل التنظيم ويصبح من قادته، لكنه في سنة 1981 قررالإنفصال عن الشبيبة إحتجاجاً على طريقة إدارة المرشد.

وفي سنة 2008 تم إنتخابه أميناً عاماً لحزب العدالة والتنمية المغربي سنة، حاصلاً على 684 صوت مقابل منافسيه سعد الدين العثماني 49 صوت، وعبد الله بها 14 صوتا.

بعد ذلك نال ابن كيران عضوية مجلس النواب عن مدينة سلا لثلاث ولايات (1997-2002-2007). وفي يوم 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2011 عينه الملك محمد السادس رئيسا للحكومة بعدما إحتل حزبه المرتبة الأولى في الإنتخابات التشريعية، التي شهدها المغرب يوم 25 من الشهر ذاته في إحترام لبنود الدستور المغربي الذي ينص على أن الملك يختار رئيس الحكومة من الحزب الذي فاز بالمرتبة الأولى في إنتخابات مجلس النواب، لتتجدد ولايته مرة أخرى بعد فوز حزبه حزبه للمرة الثانية على التوالي بالإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 7 أكتوبر/تشرين الأول سنة 2016، حيث إستقبله الملك إثر ذلك يوم 10 أكتوبر/تشرين الأول 2016 وكلفه بتشكيل الحكومة، إلا أنه سرعان ما أعفاه الملك من منصبه بعد فشله في تشكيل أغلبية حكومية في 15 مارس سنة 2017، حيث أعلن الديوان الملكي أن الملك سيكلف شخصية جديدة من حزب العدالة والتنمية بتشكيل الحكومة. أنظر: مصطفى العراقي: (الصدرالأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية؟)، المرجع السابق، ص ص: 142-139

2- الظهير الشريف رقم 1.11.183 الصادر بتاريخ 3 محرم 1433، الموافق ل 29 نوفمبر2011، المتعلق بتعيين السيد عبد الإله ابن كيران رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6000 الصادرة بتاريخ 5 محرم 1433، الموافق ل فاتح ديسمبر سنة 2011، ص: 5700.

الذي تصدر إنتخابات أعضاء مجلس النواب...))؟ بالتالي فالملك غير ملزم بتعيين الأمين العام للحزب الفائز بالإنتخابات، بل إن الأمر قد يتحول لمجرد عرف دستوري (**1**)، بحكم أن القرار يعود للملك في ظل توسع هامش الإختيار لديه.

ثانيا: السيناريوهات التي تطرحها مسطرة تعيين رئيس الحكومة.

إذا كان نص دستور **2011** قد أسس لدمقرطة منصب رئيس الحكومة بتعيينه من الحزب من المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، فإن هذه المنهجية تحتمل حسب النتائج التي تفرزها الإنتخابات عدة سيناريوهات يمكن أن يتحقق أحدها.

السيناريو الأول: يتمثل في إمكانية الحصول على الأغلبية البرلمانية المطلقة **50٪+1** من طرف حزب سياسي واحد، وهذا السيناريو من شأنه أن يجنب الصراع بين الأحزاب السياسية على رئاسة الحكومة، ويمكن بشكل أوتوماتيكي زعيم الحزب الفائز بأكبرعدد من المقاعد مجلس النواب من المنصب، بحسب منطوق الفقرة الأولى للفصل (**47**) من دستور **2011**.

بمعنى أخر، يسهل هذا السيناريو من مهمة رئيس الحكومة في تشكيل جهازه الحكومي دون الحاجة إلى عقد تحالفات مع أحزاب سياسية أخرى، بحيث ستكون منبثقة من الحزب الواحد الأغلبي، كما هو عليه الحال في بعض الأنظمة السياسية العريقة كبريطانيا، التي تكاد التحالفات الحزبية فيها تكون منعدمة، لأن التداول على السلطة يتم بين الحزبين الكبيرين: حزب العمال وحزب المحافظين، فالحزب الفائز بالأغلبية المطلقة في الإنتخابات يستطيع أن يحكم دون عقد أي تحالف إلا فى الحالات الإضطرارية كالحروب والأزمات الكبرى.

لكن في الحالة المغربية يبقى هذا السيناريو بعيد التحقق بالنظر إلى التعددية الحزبية التي يعرفها النظام السياسي المغربي، فضلا على نمط الإقتراع المعتمد لا يفرز حزبا أغلبيا، بقدر ما يتأسس على ضمان تمثيل مختلف القوى السياسية المشاركة في الإنتخابات، وإتاحة حرية الإختيار بين أكثر من حزبين سياسين متنافسين.

1- وهوما سبق أن صرح به الأمين العام لحزب العدالة والتنمية عبد الإله بنكيران عقب الإعلان الرسمي عن نتائج الإنتخابات التشريعية ليوم 25 نونبر سنة 2011 التي فاز بها حزبه بقوله: ((إن الملك غير ملزم بتعيين الأمين العام للحزب المتصدر لنتائج الانتخابات التشريعية في منصب رئيس الحكومة، بل إن ذلك يبقى مجرد عرف دستوري، وفي حالة ما أقدم الملك على تعيين شخص أخر من نفس الحزب فسوف نتدارسه في المكتب السياسي للحزب))، في دلالة واضحة على الإذعان للقرار الملكي في حال إذا ما عين شخصا أخر من نفس الحزب في منصب رئيس للحكومة.

السيناريو الثاني: تتأسس هذه الحالة على الأغلبية النسبية، أي على أقل من **50٪** من المقاعد بمجلس النواب المكون من **395** مقعد (أقل من **197** مقعد)، حيث يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب الحاصل على هذه النتيجة، وعلى الرغم من أن هذه الأغلبية تُؤهل الحزب الفائز بالإنتخابات لقيادة الحكومة، إلا أنه قد تعترضه صعوبة حصول الحكومة على ثقة أعضاء مجلس النواب بالنظر لعدم توفر الأغلبية المطلوبة للتصويت على البرنامج الحكومي (**1**)، وبالتالي لا يكفي رئيس الحكومة أن يتصدر حزبه نتائج الإنتخابات التشريعية، بل عليه الحصول على أغلبية المقاعد في المجلس عن طريق البحث عن تحالفات مع أحزاب أخرى، ليضمن أغلبية برلمانية تضمن التصويت الإيجابي على برنامج حكومته الذي من المفترض أن يتم التوافق على صيغته مع الأحزاب التي ستتشكل الإئتلاف الحكومي، ولأجل ذلك يجب على رئيس الحكومة أثناء إقتراحه لأعضاء الحكومة أن يأخذ بعين الإعتبار مسألة التحالفات الحزبية وذلك لضمان التصويت لصالح البرنامج الحكومي، لأنه لا يمكن تصور أغلبية برلمانية تصوت ضد البرنامج الذي تقدم به رئيس الحكومة، والذي تم التوافق بشأن صيغته، لأن تأليف الحكومة يجب أن لا يصطدم مع أغلبية برلمانية مضادة لها تستطيع إسقاطها عن طريق التصويت بالرفض لبرنامجها.

لذلك تبقى التوافقات الحزبية في هذه الحالة وسيلة مهمة ليتمكن رئيس الحكومة المعين الثبات في منصبه المتحصل عليه من نتائج الإقتراع، وتشكيل حكومته بنفس الوقت.

يشار إلى أن مسألة عقد التحالفات تعتبر من أصعب العمليات السياسية، فهي عملية تتطلب نسبة معينة من النضج السياسي، ومن القدرات على قبول عدد من التنازلات من قبل كافة الأطراف خاصة من قبل الأحزاب الكبرى، التي لم تحصل على الأكثرية اللازمة لتشكيل الحكومة لوحدها لصالح الأحزاب الصغرى، التي تساهم بأصواتها القليلة في دعم الأحزاب الكبيرة لكي تتمكن من تشكيل الحكومة، لهذا تضطر الأخيرة من أجل ذلك الإستجابة لمطالب هذه الأحزاب الصغيرة التى تميل فى كثير من الأحيان إلى فرض شروطها، كالمطالبة بمناصب وزارية مهمة لا تتناسب ونتائجها في الإنتخابات، والحصول على إمتيازات أخرى داخل مجلس النواب (**2**).

1- تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 88 من دستور 2011 على: ((تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي)).

2- نعمان أحمد الخطيب: (الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، المرجع السابق، ص ص: 402-401

السيناريو الثالث: بخلاف الحالتين السالفتين اللتان تتأسسان في مجملهما على الفصل **47** من الدستور القاضي بتعيين الملك لرئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، فإن هذا السيناريو ينطلق من الحالة التي شكلت مجالا خصبا للعديد من النقاشات الفقهية الدستورية، ويتعلق الأمر بالحالة التي قد يكون فيها للحزب المتصدر علاقة متوترة مع باقي مكونات المشهد الحزبي، تجعله يواجه برفض الأحزاب السياسية الأخرى الدخول في تحالفات معه والإمتناع عن تشكيل الحكومة، إما لأسباب شخصية تتمثل في تحفظ بعض الأحزاب عن الإسم المعين وأنها لا ترغب في العمل معه على الوجه المرضي، أو لأسباب سياسية تتجاوز الأشخاص وترجع للإختلاف حول توزيع الحقائب الوزارية، أو بسبب تباعد الرؤى حول مضامين البرنامج الحكومي، ما يطرح إشكالية تفعيل الملك لنص الدستور المتعلق بتعيين رئيس الحكومة، لذلك فالتعامل السياسي مع هذه الحالة يفترض الحلول التالية:

الحل الأول: تفعيل الملك لمقتضيات الفصل **47** بتعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج الإنتخاب، أو الإئتلاف الحزبي النسبي، وفي هذه الحالة سيصطدم الفصل **47** مع الفصل **88** من الدستور الذي يقتضي التصويت لصالح البرنامج الحكومي بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب تفاديا لعدم إستمرارية المؤسسات الدستورية.

الحل الثاني: على ضوء ما يخوله الفصل **42** من الدستور للملك كرئيس للدولة والساهر على صيانة الإختيار الديمقراطي، يمكن للملك تعيين شخص آخر من نفس الحزب المتصدر لنتائج الإنتخابات، والذي يتحتم عليه البحث عن أغلبية ثانية داعمة له بالبرلمان لتشكيل حكومته كأقل الإمكانيات الدستورية كلفة على الوضع السياسي المغربي، وفي حال فشله في ذلك يمكن للملك تعيين شخص ثالث، أو رابع من نفس الحزب، كما يمكن للملك كذلك أن يلجأ لتعيين شخص أخر من الحزب الذي حل ثانيا في نتائج الإقتراع، أو الحزب الذي حل ثالثا، لكن هذا الحل يبقى مستبعدا.

على ضوء ما سلف، كان تعيين شخص ثان من نفس الحزب المتصدر لنتائج الإنتخابات هو الحل الذي إهتدى له الملك محمد السادس بعد تدخله بصفته كرئيس للدولة الضامن لإستمرارها وإستمرار مؤسساتها، لإنهاء حالة الإنسداد الحكومي التي عرفها المغرب بعد إنتخابات**7** أكتوبر سنة **2016**، والتي خلقت نقاشا سياسا وفقهيا حول مضامين الفصل**47**.

فبعد تصدر حزب العدالة والتنمية لنتائج ثاني إنتخابات تشريعية على التوالي (**1**) في ظل الدستور الجديد، إستقبل الملك أمينه العام السيد عبد الإله آبن كيران وعينه رئيسا للحكومة في **10** أكتوبر **2016**، وفقا لمقتضيات الفصل **47** من الدستور حيث كلفه بتشكيل الحكومة، غير أن هذا الأمر عرف أطول أزمة سياسية مر بها المغرب في عهد الملك محمد السادس دامت عدة شهور، تمثلت فيما سمي في الإعلام المغربي ب "البلوكاج الحكومي"، أي حالة الإنسداد أو التعثر التي شهدتها مفاوضات الحزب الفائز بالإنتخابات مع الأحزاب الأخرى لتشكيل الحكومة (حزب التقدم والإشتراكية، وحزب التجمع الوطني للأحرار، والحركة الشعبية، والإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، وحزب الإتحاد الدستوري، وحزب الإستقلال الذي كان إنضمامه لهذه المفاوضات سببا في صعوبة تقدمها، بعد وعد سابق قدمه بنكيران قبل الإنتخابات بأن تشكيل حكومته لن يخرج عن تحالفه مع الأحزاب السابقة).

أمام هذا الوضع نادت بعض الأصوات من داخل حزب الأصالة والمعاصرة الذي حل ثانيا بالإنتخابات، بتعديل الفصل **47** من الدستور بسبب ما أسماه الغموض الذي صيغ به وغياب بدائل منصوص عليها بشكل واضح في الفصل نفسه، وذلك حتى يتم تجنب اللجوء إلى فصول أخرى لفك الغموض والقصور في هذا الفصل، بحكم أنه جعل من باب التعيين مفتوحا أمام جميع أعضاء الحزب المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، فضلا عن عدم تحديده للمدة التي يتطلبها تشكيل الحكومة، أو النص على حل بديل في حالة فشل الشخصية الثانية المعينة من الحزب المتصدر في تشكيل الحكومة، أو في حالة عدم موافقة مجلس النواب على برنامج الحكومة. علما أن معظم الأحزاب السياسية كانت قد قدمت في المذكرات التي رفعتها إلى اللجنة الإستشارية المكلفة بوضع الدستور عددا من المقترحات والحلول بهذا الخصوص لم يتم العمل بها في صياغة الدستور.

ومن أجل تشكيل الحكومة أصبح لازما لدى معظم الأحزاب الرئيسية المعنية بالمفاوضات (خاصة التجمع الوطني للأحرار) الإطاحة بالأمين العام لحزب العدالة والتنمية عبد الإله بنكيران، بعد أن تجاوز الأمر ماهو

1- تصدر حزب العدالة والتنمية نتائج إنتخابات 7 أكتوبر 2016 بحصوله على 125 مقعد من أصل 395 مقعدا بزيادة 12 مقارنة بالولاية السابقة التي حصل خلالها على مقعد 107، في المقابل حصل منافسه الرئيسي حزب الأصالة والمعاصرة الذي جاء ثانيا على 102 مقعد، تلاه حل حزب الإستقلال المحافظ ثالثا ب 46 مقعدا، ثم حزب التجمع الوطني للأحرار رابعا بـ37 مقعدا، في حين جاءت الحركة الشعبية في المرتبة الخامسة بـ27 مقعدا، ثم الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية التي واصل تقهقره من محطة إنتخابية لأخرى في المرتبة السادسة بـ 20 مقعدا، والإتحاد الدستوري في المرتبة السابعة بـ 19 مقعدا، أما حزب التقدم والإشتراكية الذي شارك إلى جانب التحالف الحكومي السابق الذي قاد الحكومة فحصل على 12 مقعدا، في وقت حصلت الحركة الديمقراطية الإجتماعية على ثلاثة مقاعد، وفدرالية اليسار الديمقراطي على مقعدين، كما حصل كل من حزب الوحدة والديمقراطية وحزب اليسار الأخضر المغربي على مقعد لكل منهما - نتائج مأخوذة من الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية المغربية -

خلاف سياسي إلى خلاف شخصي بين الأمناء العامون للأحزاب السالفة الذكر و رئيس الحكومة المعين عبد الإله بنكيران، حيث دفع الجانب الصدامي من شخصيته الأحزاب المعنية بالمفاوضات رفض الخفض من سقف شروطها وتقديم تنازلات، مما أفضى بوصول المفاوضات للباب المسدود.

في الواقع تعرف النظم المقارنة وضعا شبيه لحالة الخلاف السياسي الذي عرفه تشكيل الحكومة بالمغرب، لكن الفرق يتمثل كون أن دساتير والقوانين الأساسية لتلك الأنظمة إستشرفت هذا الإشكال الدستوري وأفردت له حلولا دستورية بمختلف الطرق المتاحة كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الدستوري الإسباني، فتجنبا لأي مشكل دستوري ذهب عكس نظيره المغربي حين ألزم رئيس الحكومة المعين بتشكيل حكومته داخل أجل شهرين للمرور لجلسة كسب الثقة، وفي حال فشله خلال هذه المدة يقوم الملك بحل البرلمان ويدعوا إلى إنتخابات جديدة **(1)**، بالمقابل ترك المشرع الدستوري المغربي تقدير الموقف للملك إعمالا لمقتضيات الفصل **42** من الدستور للخروج من حالة التعثر الذي شهده تشكيل الحكومة.

تبعا لذلك، قرر الملك محمد السادس حفاظا على روح المنهجية الديموقراطية، وتفاديا للإلتفاف على نتائج الإنتخابات، تعيين شخصية ثانية من نفس الحزب "سعد الدين العثماني" رئيسا للحكومة في **17** مارس سنة **2017** **(2)**، منهيا بذلك مهام رئيس الحكومة المنتخب عبد الإله بنكيران، وبعد مرور أقل من شهر عين الملك الحكومة بإقتراح من رئيسها في **5** أبريل سنة **2017**.

الحل الثالث: يلجأ الملك إلى حل مجلس النواب والدعوة لإنتخابات سابقة لأوانها وفقا لأحكام الفصل **98** من الدستور الذي جاء فيه: ((إذا وقع حل أحد المجلسين فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة من إنتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد))، لذلك لا يأخذ حل البرلمان معناه الحقيقي إلا إنطلاقا من الظرفية السياسية التي فرضته، فهو من ناحية الفلسفة الديمقراطية أهون وأخف وأسلم من اللجوء إلى الإستثناء، لكن في حال إستحالة تحقيق أي إنسجام أو تجانس في علاقة الحكومة بالبرلمان، أو في علاقة الأغلبية البرلمانية بالحكومة المنبثقة عنها، أو في حالة عدم الإستقرار السياسي الذي يمكن أن يحدث من جراء تصدع الأغلبية البرلمانية، أو سحب دعمها للحكومة، أو حدوث تغيير في الخريطة السياسية

1- الفقرة الخامسة من المادة 99 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل عام 2011.

2- ظهير شريف رقم 1.17.04 الصادر في 18 جمادى الاخرة 1438، الموافق ل 17 مارس سنة 2017، والمتعلق بتعيين السيد سعد الدين العثماني رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6554 جمادى الاخرة 1438، الموافق ل 23 مارس سنة 2017، ص: 896 .

الذي من شأنه أن يفقد الحكومة الأغلبية البرلمانية الداعمة لها، يحق للملك حل البرلمان (**1**)، ما يؤدي بالنتيجة إلى إجراء إنتخابات برلمانية جديدة بحثا عن التوازن المؤسساتي، أي الإحتكام مرة أخرى إلى الشعب للحسم في الأمر عن طريق الإقتراع، وبهذا الخصوص تظهر الأهمية الكامنة لحق الحل لا كسلطة مطلقة للملك، بل كسلطة تقريرية للإرادة العامة على غرار ما معمول به في النظام الدستوري الفرنسي (**2**).

تأسيسا على ما سبق، تبقى الخيارات الدستورية هنا متعددة وليست مقتصرة على حالة واحدة بعينها، واللجوء لإحدى هذه الخيارات مسألة تتعلق بالتقديرالسياسي، وهو التقدير المخول حصرا للملك بصفته رئيس الدولة، ما يعني أن شرط تعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج الإنتخابات النيابية لا يعني بالضرورة تقييد لحرية الملك، في ظل تغييب المشرع الدستوري لضوابط محددة تؤطر وتضمن تنزيل هذا الشرط على أرض الواقع. لذلك يبقى الجانب السياسي بدوره مهما في هذا التعيين ولا يقل أهمية عن الجانبين القانوني والدستوري، ويقصد هنا التوافقات والتجاذبات الحزبية التي يتأسس عليها شكل الأغلبية، فلا يمكن تصورالعملية الدستورية دونما مسار سياسي، كما لا يمكن تصور العملية السياسية دون مسار دستوري يؤطرها ويكون ضامنا لها، لذلك فهما جانبان يكملان بعضهما البعض في مسألة تعيين رئيس الحكومة.

ثم ما ينبغي التأكيد عليه في الأخير في هذا الجانب وعلى ضوء الممارسة المغربية الحالية، لايزال أمر تعيين رئيس حكومة يتمتع بمشروعية ديموقراطية يخضع للتقدير السياسي للملك وفقا لمقتضيات الفصل **42** من الدستور، مع العلم أن هذا الأمر لا يبتعد عن الطرح الذي يقول بأنه قد يقود للعودة إلى ممارسات سابقة التي من شأنها أن تعرقل المسار السياسي لفكرة تدعيم مرونة برلمانية النظام المغربي.

ثالثا: تعيين رئيس الحكومة في التشريع الدستوري المقارن.

تعترف معظم الدساتير في العالم لرئيس الدولة بحق تسمية رئيس الحكومة، لكن تتفاوت طريقة هذه التسمية

1- عبد الإله فونتير: (العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية –دراسة تأصيلية تطبيقية-)، الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4 ، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى: 2002، ص: 36.

2- ينص الفصل الثاني عشر من الدستور الفرنسي لسنة 1958 في فقرته الأولى على ما يلي: (يجوز لرئيس الجمهورية، بعد إستشارة رئيس الوزراء، ورئيسي مجلسي البرلمان، أن يقرر حل الجمعية الوطنية)، للتفصيل أنظر:

Philippe Ardant et B.Mathieu :(institution politiques et droit constitutionnel), 20e édition, LGDJ, Montchrestien, 2008, PP: 486- 487

بإختلاف النظام السياسي الذي تطبقه الدول، بهذا الخصوص يعرض البحث في هذا الجانب لبعض النماذج المقارنة للقياس بينها وبين النظام الدستوري المغربي.

1- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري الفرنسي.

بخلاف الدستور المغربي يتمتع رئيس الجمهورية الفرنسي بسلطة تقديرية واسعة في تعيين رئيس الوزراء، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة **8** من الدستور الفرنسي لسنة **1958** على أنه: ((يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء وينهي مهامه بناءا على تقديم هذا الأخير إستقالة الحكومة))، ما يوحي في أول وهلة أن رئيس الجمهورية غير مقيد في إختياره بأي شرط قانوني، أو أي عرف سياسي يوجهانه بقدر أن الأمر مرتبط برغبته وإرادته (**1**).

من جهة ثانية، تختلف سلطة رئيس الجمهورية في تعيين باقي الوزراء عن تعيين رئيس الوزراء، بحيث يكون ملزما على الأخذ بإقتراح الأخير بهذا الشأن بحسب منطوق الفقرة الثانية من نفس الفصل.

فبخصوص سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء يرى الفقيه "جوج بيردو" أن رئيس الجمهورية غير ملزم بإختياره من بين رؤساء فرق الأغلبية البرلمانية مادام أن الأمر يتعلق بسلطته الخاصة (**2**)، بخلاف ما كان عليه الأمر في دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة، بحيث إرتبطت تسمية رئيس الدولة لرئيس المجلس الوزاري في النظام الدستوري للجمهورية الفرنسية الثالثة (**1870-1940**) بتوقيع وزاري مجاور (توقيع رئيس المجلس المغادر على مرسوم تسمية خلفه)، أما في دستور الجمهورية الرابعة (**1946 -1958**) لم يمنح لرئيس الجمهورية سوى صلاحية إقتراح مرشح لرئاسة المجلس الوزاري بعد إجراء المشاورات المعتادة مع رؤساء الكتل النيابية، حيث يبقى تعيينه بشكل فعلي وعملي مرهون بنيل موافقة الجمعية الوطنية، بعد تصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتألف منهم على البرنامج الحكومي الذي ينوي تطبيقه (**3**).

1- Pierr Pactet : (Institutions politiques Droit constitutionnel); 11 édition; entierement refondue; Masson; 1992 , p: 399

2- Georges Burdeau : (Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques) ; 21 édition ; L. G.D.J ; Paris; p :513

3- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب و فرنسا – دراسة مقارنة-)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، عين الشق، السنة الجامعية 2002-2003 ، ص: 211 ، أنظر أيضا: موريس دوفرجيه: (دساتير فرنسا)، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الأداب، الطبعة الأولى، القاهرة 1959، ص: 94

من حيث المبدأ يعتبر رئيس الدولة في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة حر في إختيار من يشاء وليس ملزما برأي الأغلبية النيابية، وقد دعته سلطته التقديرية هذه في أحايين أخرى بتسمية رئيس وزراء من خارج الأغلبية النيابية، كما حصل مع الرئيس الجنرال "دوغول" عند تعيينه لشخص محايد في منصب رئيس الوزراء هو"جورج بومبيدو" في أبريل سنة **1962**، الذي قادته مؤهلاته وإخلاصه لشخص رئيسه لهذا المنصب، على الرغم من أنه لم يسبق له أن كان عضوا بالبرلمان، ولا وزيرا بالحكومة، بل لم ينل العضوية بالبرلمان إلا بعد مرورخمس سنوات على تعيينه بهذا المنصب. وقد تكرر نفس الأمر أيضا مع رئيس الوزراء الأسبق "رايمون بار" بتاريخ **25** غشت سنة **1976** الذي لم يصبح عضوا بالبرلمان إلا بعد مرور عامين، حيث سبب له حياده صعوبات في إدارة فريقه الحكومي بحكم أنه لم يكن ممثلا للأغلبية البرلمانية (**1**).

بإستثناء هاتين الحالتين يترك النص الدستوري كامل الحرية لرئيس الدولة في إختياره لرئيس الوزراء، لكن الواقع السياسي يفرض على رئيس الدولة ضرورة إحترام الأغلبية النيابية، فيسمي رئيس الوزراء من هذه الأغلبية، أو بموافقة هذه الأخيرة إذا كان لا ينتمي لها إذا كان هناك توافق بينهما، وهنا تبرز مدى قدرة الرئيس في لم الشمل والتعامل بمرونة مع مختلف التشكيلات السياسية، لأن رئيس الوزراء الغير المنبثق من البرلمان سيكون فاقدا لثقة البرلمان وللسند الشعبي، فضلا عن ضعف معرفته بالأسماء التي سيقترحها على رئيس الجمهورية لتقلد منصب الوزارة.

كما يبقى على رئيس الدولة ضمانا لحسن سير عمل الحكومة وإنسجام أعضائها التحفظ في الإختيار، وعدم التردد في إستشارة أية جهة يقدرها الرئيس كرؤساء الأحزاب، أو الكتل السياسية، مع العلم أن هذا الأمر يساهم نوعا ما بالحد من حرية رئيس الدولة في إختيار وتعيين رئيس وزراءه، الذي يسائل وحكومته أمام البرلمان بحسب الفصلين (**20** و**49**) من الدستور الفرنسي (**2**).

من جهة ثانية، إذا كان من الطبيعي أن يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من الأغلبية الداعمة له لتيسير

1-Georges Burdeau: (Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques); op . cit ;p : 513

2- ينص الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة والصادر في 4 أكتوبر سنة 1958، والمعدل في 28 يوليوز سنة 2008 في الفصل 20 على ما يلي: ((تحدد الحكومة سياسة الوطن وتمارسها ... وهي مسؤولة أمام البرلمان وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في الفصلين (49) و (50.))

ويضيف الفصل (49) من نفس الدستور في فقرته الأولى أنه: ((يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الإقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء ...)).

تنفيذ سياسته، فقد يحدث أن يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطرا إلى تعيين رئيس الوزراء من أغلبية معارضة له، كما حصل الأمر سنة **1986** حين لم يجد الرئيس الفرنسي الإشتراكي "فرانسوا ميتران" بعد الإنتخابات التشريعية لنفس السنة، والتي أفرزت عن فوز أحزاب جبهة اليمين بالأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بدا من تعيين جاك شيراك كرئيس وزراء بحكم إنتمائه لهذه الأغلبية، وهو الشيء نفسه الذي تكرر بعد تولي هذا الأخير بصفته كيميني منصب رئاسة الجمهورية سنة **1995**، حين عين زعيم الحزب الإشتراكي الفرنسي الذي حاز إلى جانب قوى اليسار على الأغلبية المطلقة بالجمعية الوطنية في إنتخابات تشريعية سابقة لأوانها سنة **1997** " ليونيل جوسبان" وزيرا أولا (**1**).

يعتبر هذا الوضع نادر الحدوث ولم تشهده الجمهورية الفرنسية من قبل، حيث أطلق عليه الفقه الفرنسي حالة التساكن (Cohabitation) **(2)**، والتي تكررت أيضا في الفترة ما بين **2002** و **1997** بين رئيس الجمهورية آنذاك جاك شيراك، والوزير الأول اليساري لينويل جوسبان، وهي التجربة التي أثبتت أن وجود رئيس جمهورية من معسكر ووزير أول من معسكر آخر معارض تؤدي إلى الحد من سلطات الرئيس، فغالبا ما كان يتم إختيار رئيس الوزراء بفرنسا من المعسكر السياسي الموالي والداعم لرئيس الجمهورية بالبرلمان، بحيث يوسع هذا الوضع من سلط رئيس الجهورية، وتصبح الحكومة حكومة الرئيس لا حكومة الوزير الأول، الذي يعد مساعدا لرئيس الجمهورية ومنفذا لتعليماته وبرنامجه، بخلاف حالة التساكن التي تقيد بعضا من حرية التصرف لدى رئيس الدولة ويطبق فيها الدستور حرفيا بممارسة كل طرف للصلاحيات الموكولة له (**3**).

في أقصى الحالات التي يمكن أن تنشأ عن حالة التساكن الخلاف حول الصلاحيات المسندة لكليهما، أو أن يفقد الرئيس دعم الأغلبية لسياسته، وفي هذه الحالة يلجأ رئيس الجهورية حسب المادة الثانية عشر من دستور الجمهورية الفرنسية، لحل الجمعية الوطنية، وإقامة توازن جديد على غرار ما حصل في سنوات

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 28

2- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب و فرنسا – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 212، راجع أيضا: محمد فقير: (علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري- دراسة مقارنة-)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد بوقرة – بومرداس- كلية الحقوق، بودواو، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 52

3- عبد النبي الكياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 53

1988و **1981**(**1**).

يبدو مما سلف أن رئيس الجمهورية بفرنسا هو المالك الأصلي للسلطة التنفيذية بحكم ما يتمتع به من سلطة موسعة في إختيار الوزير الأول، فيما يبقى هذا الأخير مجرد تابع له يستمد منه وجوده وصلاحياته شأنه في ذلك شأن أعضاء الحكومة.

2- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري الإسباني.

لم يختلف النظام الدستوري الإسباني (**2**) عن باقي الأنظمة الأوربية الكلاسيكية في مسطرة تعيين رئيس الحكومة، وتحديد مكانته الدستورية، حيث يقوم الملك عند كل تجديد لمجلس النواب بحسب المادة **99** من الدستور الإسباني بإجراء مشاورات مع ممثلي الفرق السياسية بالبرلمان، إنطلاقا من الأقل تمثيلية صعودا إلى الأكثر تمثيلية.

ويفهم من منطوق المادة المشار إليها، أن عملية تشكيل البرلمان الإسباني تسبق عملية مشاورات الأحزاب السياسية مع رئيس الدولة (الملك)، بحكم أن رئيس البرلمان هو حلقة وصل دستورية ضرورية بين رئيس الدولة، والأحزاب السياسية والمؤسسة التشريعية.

وبعد عملية التشاور التي يقوم بها الملك مع الأحزاب الممثلة بالبرلمان، يقوم بإقتراح مرشح لرئاسة الحكومة، لكن في الغالب يكون ملزما بتسمية زعيم الأغلبية النيابية ويبلغ قراره إلى رئيس مجلس النواب، ثم بعد ذلك يتقدم المرشح لرئاسة الحكومة بعرضه أمام مجلس النواب بالبرنامج السياسي الذي تنوي حكومته تطبيقه ملتمسا ثقة المجلس المذكور وفق الشروط المنصوص عليها سلفا (**3**).

بناء على ما تقدم، إذا حدث وأن منح مجلس النواب ثقته للمرشح المقترح بالأغلبية المطلقة لأعضائه يعينه الملك رئيسا للحكومة، أما في حالة تعذر حصول المرشح على الأغلبية المطلوبة فإنه يعود مرة ثانية بعد**48**

---

1 - Pierre Pactet et Firdinand Melin Soucramanien :(droit constitutionnel), Dalloz, 26 éme editParis 2007. P: 430

أنظر أيضا: أمحمد المالكي: (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظم السياسية المعاصرة)، الجزء الثاني، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1997، مراكش، ص: 224

2- الدستور الإسباني الصادر في 6 شتنبر سنة 1978 والمعدل سنة 2011.

3- الفقرة الأولى من الفصل 99 من الدستور الإسباني.

ساعة على التصويت الأول ليطلب من جديد ثقة البرلمان، وفي هذه الحالة تعتبر الثقة ممنوحة للمرشح حتى لو حصل على موافقة الأغلبية النسبية، أما حالة عدم نيل المرشح للثقة في التصويتين الأولين يعود الملك لإجراء مشاورات جديدة مع ممثلي الأحزاب السياسية الممثلة بالبرلمان ويقوم بإقتراح مرشح جديد، وإذا لم يحظ أي مرشح بثقة مجلس النواب خلال أجل شهرين بداية من التصويت الأول، يلجأ الملك إلى حل البرلمان، والدعوة لإجراء إنتخابات جديدة بموافقة رئيس مجلس النواب، فيما يبقى تعيين وإقالة أعضاء الحكومة بمبادرة من الملك بإقتراح من رئيسهم بحسب الفصل (**100**) من الدستور.

لعل ما يضفي طابع الخصوصية على مسطرة تعيين رئيس الحكومة بإسبانيا هو جعله عملا مشتركا بين الملك ومجلس النواب، بيد أن هذا الأخير هو من يملك حق التعيين الفعلي لرئيس الحكومة بمنحه للثقة، فيما يقتصر دور الملك مقتصراعلى التعيين الدستوري المرهون بالإستشارة والإقتراح.

3- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري البريطاني.

تعد بريطانيا مهد النظام النيابي البرلماني، ومن القواعد التي إستقر عليها إنبثاق الحكومة عن الأكثرية داخل البرلمان، ولا يمكن القول في هذا الصدد أن السلطة التنفيذية موزعة فعلا على رأسين: الملك، ورئيس الحكومة، بحكم أن الواقع يشير إلى أن أغلب صلاحيات التنفيذية هي بيد الحكومة ورئيسها.

ثم إذا كان تعيين رئيس الوزراء يعتبر من الحقوق التقليدية للتاج البريطاني، فقد قيد نظام الثنائية الحزبية الموجود من حرية الملك، حتى بات لا يملك صلاحية فعلية وحقيقية في إختيار رئيس الوزراء، حيث يكون مجبرا على إختيار زعيم الحزب الفائز في كل عملية إنتخابية، وقد ثبت أنه في حالة أزمة أو في حالة وجود أكثر من مرشح لزعامة الحزب الأغلبي يقوم الملك بتكثيف مشاوراته لتعيين واحد من بينهم، كما حصل حين حين إستقال "أنطوني إيدن"(**1955-1957**)، و"جيمس كالاهان" (**1976-1979**). ويقتصر هذا التعيين فقط على رئيس الوزراء، أما باقي الوزراء فيختارهم الأخير ويعرضهم على الملكة لتعينهم قانونيا (**1**).

يبدو أن سلطة التاج البريطاني في تعيين رئيس الوزراء هي مجرد سلطة أدبية لا غير تقيدها أغلبية برلمانية

1- موريس دوفرجيه: (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري – الأنظمة السياسية الكبرى-)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية الدراسة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1992، ص: 203، أنظر أيضا: أمحمد المالكي: (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: النظم السياسية المعاصرة)، المرجع السابق، ص: 68

، ما يعني من جهة ثانية أن الناخب هو من يملك حق تعيين رئيس الوزراء بصفته زعيما للحزب الذي حاز على أغلبية أصوات الناخبين الذين يبقى مسؤولا أمامهم وأمام حزبه، زيادة على أن نظام الثنائية الحزبية المعمول به يعتبر رئيس الوزراء معلوما لدى الرأي العام البريطاني بمجرد الكشف عن نتائج الإنتخابات (**1**).

4- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري الإيطالي.

تعتبر إيطاليا نموذجا للأنظمة البرلمانية الغيرالأغلبية التي لا تملك الحكومة فيها أغلبية مستقرة ومتجانسة، ما يضفي طابع الخصوصية على المسطرة الدستورية لتعيين رئيس الوزراء بها بإعتبارها تبقى معلقة على نيل ثقة البرلمان من دون قواعد تضييقية أخرى (**2**)، على ذلك نصت المادة **92** من الدستور الإيطالي أن يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من بين أعضاء البرلمان وبموافقة من هذا الأخير، وتضيف المادة **94** أيضا أنه يتعين على الحكومة التي يشكلها رئيس الوزراء أن تتقدم إلى البرلمان لنيل ثقته خلال عشرة أيام من صدور مرسوم التسمية، وفي حالة التصويت المضاد فإن الأمر لا يتطلب الإستقالة، كذلك من جهة ثانية يشترط في رفع مذكرة حجب الثقة عن الحكومة توقيع عشرأعضاء المجلس وتناقش بعد ثلاثة أيام من وضعها للمداولة.

بناءا عليه، بالرغم من إرتهان سلطة تسمية رئيس الوزراء بإيطاليا بموافقة البرلمان إلا أن تعدد الأحزاب السياسية وغياب أغلبية منسجمة يمنح هامشا كبيرا لرئيس الجمهورية في إختيار رئيس وزراءه، بحيث تطرح مسألة عدم وحدة الأغلبية صعوبة كبيرة في تشكل الحكومة الأمر الذي يعكس عدم الإستقرار الحكومي ويعزز من صلاحيات الرئيس على حساب الحكومة (**3**).

5- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري البلجيكي.

تتخذ مسطرة تعيين رئيس الوزراء في بلجيكا شكلين إثنين (**4**):

1- Joseph Barthelemy et Paul Duez : (traite de droit constitutionnel), Economica, Paris,1985 , p: 181

2- موريس دوفرجيه: (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري – الأنظمة السياسية الكبرى-)، المرجع السابق، ص: 264

3- أنطوان أسعد: (موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد إتفاق الطائف)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان 2008، ص: 553

4- عبد النبي الكياس: (مؤسسة الوزيرالأول في النظام السياسي الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 57

أولا: يعين الملك رئيس الوزراء من داخل الأحزاب السياسية التي بإمكانها تشكيل أغلبية حكومية، فيعقد الملك بخصوص ذلك مشاورات مع قادة هذه الأحزاب، وفي حال ما نجح المرشح المتداول في إسمه في نيل ثقة مجلس النواب، يعينه الملك كرئيس للوزراء، ثم بعد ذلك يعين باقي الوزراء بإقتراح منه.

ثانيا: على خلاف الحالة الأولى يعين رئيس الوزراء بمبادرة من مجلس النواب وليس من الملك، إذ يبادر بإقتراح مرشح جديد لتولي مسؤولية منصب رئيس الوزراء شرط توفر المقدرة على ذلك، وإذا نجح في مسعاه يقوم الملك بقبول إستقالة رئيس الوزراء السابق وتعيين الآخر خلفا له، وتعيين باقي الوزراء.

6- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري الأردني.

قبل الحديث عن المسطرة الدستورية لتعيين رئيس الوزراء في الأردن، لا بد من الإشارة للتشابه بين النظام الأردني والنظام المغربي كونهما نظامين ملكيين؛ في حين يبقى الخلاف الموجود بينهما كون أن الإصلاح الدستوري بالأردن لم يشمل المؤسسة الملكية عكس النموذج المغربي.

أما في الجانب المتعلق بمؤسسة رئيس الحكومة في الأردن، أناط نص المادة **35** من الدستور الأردني بالملك صلاحية مطلقة في تعيين رئيس الوزراء ووضع حد لمهامه **(1)**، وكذلك الشأن بالنسبة لباقي الوزراء، لذلك من الصعب تصور تسمية رئيس الوزراء أو بقاءه في منصبه ضد إرادة الملك، بل إن إفتراضا كهذا لا يمكن حتى التفكير فيه. بذلك يمكن القول أن التجربة الدستورية المغربية متطورة ومتجاوزة للنموذج الأردني، بعد أن أصبحت مسطرة تعيين رئيس الحكومة بالمغرب شبيهة (نظريا) بالأنظمة البرلمانية العريقة، التي يبقى فيها رئيس الدولة فيها ملزما بنتائج الإنتخابات التشريعية في تعيين رئيس الحكومة.

7- تعيين رئيس الحكومة في النظام الدستوري السينغالي.

أفرد نص المادة **49** من الدستور السينغالي **(2)** برئيس الدولة سلطة مطلقة في تسمية رئيس الوزراء

1- تنص المادة 35 من الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل سنة 2011على ما يلي: ((يعين الملك رئيس الوزراء ويقيله ويقبل إستقالته ويعين الوزراء ويقبل إستقالتهم بناءا على تنسيب رئيس الوزراء)).

2- CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL DU 22 JANVIER 2001.

وإعفائه ساعة شاء دون قيد أو شرط، ما يجعل من رئيس الوزراء مجرد إمتداد لرئيس الدولة ومساعد له، وهو ما عبر عنه بشكل صريح المشرع الدستوري السينغالي بعد أن وضع في يد رئيس الدولة معظم السلطة التنفيذية، ورئاسة المجلس الوزراء بحسب المادة **42** منه (**1**)، مع الإضلاع بأدوار قيادية كبرى حسب المادة **43** (**2**)، وتزداد هذه التبعية كونه يعتبر مسؤولا أمامه إلى جانب مسؤوليته أمام البرلمان.

وفقا لما سلف، ومن خلال النماذج السالفة الذكر؛ تعتبر صلاحية تسمية رئاسة الحكومة واحدة من أهم الصلاحيات التي يمتلكها رئيس الدولة سواء في النظام البرلماني، أو النظام الرئاسي، أو الشبه الرئاسي، لكن في الوقت نفسه لم تكن هذه الصلاحية على نفس الدرجة في النماذج السالفة الذكر، ويمكن القول بأن العبرة ليس بهذا النظام أو ذلك بقدر أن الأمر يبقى محكوما بالواقع السياسي العملي المطبق في كل دولة.

ثم إن أهم ما يلاحظ من خلال إستعراض النماذج السالف ذكرها، التشابه الكبير بين الأنظمة الدستورية في كل من بريطانيا وإسبانيا وبلجيكا، حيث يبقى دور رئيس الدولة أو الملك في تعيين رئيس الحكومة ثانويا يقتصر على تفعيل قواعد عملية تجري تقريبا بشكل تلقائي، والحال أن لهذه الدول نظاما حزبيا واضحا يجعل من رئيس الحكومة يعين من داخل البرلمان المنتخب ديموقراطيا، وبالتالي تكون الحكومة برئيسها ممثلة لإرادة الشعب وتوجهاته (**3**).

أما بالنسبة للنظام الشبه الرئاسي الفرنسي يبقى رئيس الدولة هو المالك الفعلي لسلطة تعيين رئيس الوزراء، مع بالأخذ بعين الإعتبار في إختياره القوى السياسية الممثلة بالبرلمان، وذلك ضمانا لحسن سير المؤسسات من جهة، ولضمان تنفيذ برنامجه من جهة أخرى.

أما بخصوص نماذج الأنظمة العربية والإفريقية فهي تتشابه بشكل كبير، بالنظر لما يمتلكه رئيس الدولة من صلاحية مطلقة في تعيين من يشاء ويراه مناسبا لتولي منصب رئيس الحكومة، بل ويمتد الأمر أيضا حتى في إنهاء مهامه، وغالبا ما يكون هذا الإختيار لدوافع سياسية محضة على حساب إرادة الشعوب وتطلعاتهم.

2-L article N 42 déclare que : Le Président de la République préside le Conseil des Ministres.

3- L article N 43 déclare que : Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets. Les actes du Président de la République, à l'exception de ceux qu'il accomplit en vertu des articles 26 alinéas 2 à 5, 45, 46, 47, 48, 49 alinéas 1, 52, 60-1, 74, 76 alinéas 2, 78, 79, 83, 87, 89 et 90 sont contresignés par le Premier Ministre.

3- حيث تسود ثنائية حزبية يسهل توفر أحدهما على أغلبية برلمانية وبالتالي يسهل تعيين رئيس الحكومة.

هذا إن دل على شيء فإنما يدل على ضعف الوعي والنضج السياسي لزعماء هذه الدول، وإفتقاد الأحزاب السياسية للتنظيم، فضلا عن سيادة لغة الولاءات الشخصية، فهذه الأمور من خلال الواقع المعيش غالبا ما تؤدي إلى سيطرة المؤسسة العسكرية على المشهد السياسي، وتقوية نفوذ الرئيس على حساب باقي المؤسسات السياسية بشكل يجعلها عاجزة عن القيام بدورها.

وبالنسبة للنموذج المغربي فقد شكل الإنتقال بمسطرة تعيين رئيس الحكومة من السلطة الملكية المطلقة نحو التقييد والتقنين، خطوة مهمة في إتجاه تحديث المؤسسات السياسية بالمغرب، وترسيخ ديمقراطية حديثة تتوافق مع تغيرات المجتمع وتستجيب لها، فبموجب هذا التغيير صار الدستور المغربي أكثر تقدما أمام دساتير ذات أنظمة برلمانية عريقة (إسبانيا، وبلجيكا) فيما يخص مسطرة تعيين رئيس الحكومة، بعد ربطها بإرادة الناخبين على غرار النظام البريطاني، وبخلاف الأنظمة المشار لها، التي يبقى الأمر بها رهينا بطبيعة المشاورات التي يجريها رئيس الدولة مع رؤساء الكتل النيابية وما قد تحمله من مفاجئات على حساب نتائج الإنتخابات وإرادة الناخبين.

الفقرة الثانية: دور رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة بالمغرب.

تميز نمط تعيين الوزراء في دستور سنة **2011** على غرار دستوري **1992** و **1996** بطابعه المنفتح (**1**)، بعد نص فصله **47** في فقرته الثانية على أنه: ((يعين الملك باقي أعضاء الحكومة بإقتراح من رئيسها))، ليصبح بذلك رئيس الحكومة بموجبه طرفا أساسيا في تشكيل الحكومة.

والتساؤل الذي يطرح في هذا الإطار هو: ما مدى مساهمة رئيس الحكومة في تعيين باقي الوزراء؟ وهل يمكن إعتبار أن صلاحية الإقتراح التي يملكها ملزمة للملك؟ أم مجرد رأي؟

يسعى موضوع البحث بهذا الشأن الإجابة عن هذا التساؤل لدراسة دور رئيس الحكومة في تعيين باقي الوزراء، ثم درجة تأثيره في ذلك.

1- ورد في الفصل 24 من دستوري 1996 و1992 على أنه: ((يعين الملك باقي أعضاء الحكومة بإقتراح من الوزير الأول...))، في حين لم تنص الدساتير الثلاث الأولى 1972 و 1970 و 1962 في الفصل 24 منها على هذا المسطرة، وأقرت للملك بصلاحية مطلقة في تعيين الوزير الأول وباقي الوزراء، حيث جاء فيه: ((يعين الملك الوزير الأول والوزراء...))، هذا مع العلم أنه في فترة الحكومات الأربع الأولى وقبل الدسترة مارس الوزير الأول حقه في إقتراح تعيين الوزراء على الملك.

أولا: حق رئيس الحكومة في إقتراح تعيين الوزراء على الملك.

من أجل التخفيف من سلطة الملك في تعيين الوزراء، وإيجاد نوع من التنسيق والتشاور بينهما، أضحى تعيين الوزراء بموجب الفصل **47** من الدستور حقا مشتركا بين رئيس الحكومة الملك، إذ يعود للأول صلاحية إقتراح الوزراء، وللثاني صلاحية التعيين.

إلى جانب ذلك يبقى تعيين الوزراء مقرونا بالتوقيع بالعطف من طرف رئيس الحكومة، سواء كان التعيين جماعيا، أو فرديا، بحسب الفصل **42** من الدستور(**1**)، لكن قبل ذلك يستوجب هذا التعيين صدور ظهير أول يخص تعيين رئيس الحكومة، ثم ظهير ثان يتعلق بتعيين الحكومة بأكملها (**2**).

ما يعني أن سلطة الملك في مجال تعيين الحكومة هي مقيدة فقط من الناحية الدستورية، أما من الناحية الواقعية والتقنية، يبقى للملك الحق في تعيين من يراه مناسبا للمنصب، في حين لا يتجاوز دور رئيس الحكومة على مجرد الإقتراح، فهو يسميهم ولا يعينهم، مادام أنه لا يوجد أي فصل في الدستور يلزم الملك بقبول الأسماء التي يقترحها رئيس الحكومة، كما أن لفظ الإقتراح نفسه هو يحتمل القبول كما يحتمل الرفض، وللملك إن إشاء الأخذ بإقتراحات رئيس الحكومة، وإن لم يشأ لا يأخذ بها، بل إنه يتدخل في معظم المناسبات ليوجه رئيس الحكومة في إختيار شخصيات معينة وإدراجها في قائمة ضمن قائمة الوزراء الذين سيعينهم (**3**).

من جهة ثانية، إذا كان المشرع المغربي قد سلك مسلك نظيره الفرنسي بمنحه لرئيس الحكومة الحق بإقتراح الوزراء على رئيس الدولة قصد تعيينهم، فإن سلطة الرئيس الفرنسي بهذا الشأن تبقى خاضعة للتوقيع المجاور، أي أن الرئيس لا يمكنه تعيين أي وزير إلا بإقتراح من الوزير الأول، بإستثناء الحالة التي يكون فيها الرئيس صاحب أغلبية برلمانية مساندة له، بحيث تتقلص صلاحيات الوزير الأول في هذا المجال لصالحه، بل ويصبح بإمكانه في هذه الحالة رفض الإقتراحات التي لا تروق له، لاسيما في ما يخص الوزارات الكبرى، كالدفاع والخارجية، التي تبقى محجوزة لشخصيات مقربة منه ومحل ثقته. أما في حالة التعايش السياسي فيسترجع الوزير

1- ينص الفصل 42 في فقرته الرابعة من دستور سنة 2011 على أن: ((توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصلين 41 و 44 الفقرة الثانية) و(الفصل 47 الفقرة الأولى) و الفصول 51 و57 و 59 و 130(الفقرتان الأولى و الرابعة) و 174)).

2- محمد المساوي: (وزارات السيادة في النظام السياسي المغربي: بين التوجه التقليدي والتوجه التحديثي)، رسالة لنيل دبلوم العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2002-2003، ص: 48

3- عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996))، المرجع السابق، ص: 166

الأول سلطته في إختيار الوزراء، مقابل تقلص سلطة الرئيس الذي يكتفي بتعيينهم، مادام أن الأمر يفرض عليه التوافق مع هذا الأخير المنتمي للأغلبية البرلمانية، التي من تجعل إختيارات الوزير الأول فرضا على رئيس الجمهورية (**1**).

ويختلف الوضع عن ذلك في النظام البريطاني، فمن القواعد التي تم الإستقرار عليها أن يستقل رئيس الوزراء بإختيار أعضاء حكومته من بين المنتمين لحزبه والمنتسبين عادة لمجلس العموم، وبصفة إستثنائية لمجلس اللوردات، كما يكون مجبرا أيضا على تخويل مسؤوليات وزارية مهمة للمتمتعين بمكانة حزبية كبيرة، فيكون بذلك قد ظفر بدعم من الحزب ومساندة البرلمان (**2**).

وبالعودة إلى النموذج المغربي، إذا كان القصد من منح رئيس الحكومة سلطة إقتراح الوزراء الذين سيعملون معه ضمن الفريق الحكومي تثبيت مشاركته في تعيين الوزراء بالممارسة المغربية، فإن هذه السلطة يمكن أن تصبح آلية عديمة الجدوى والفعالية بإعتبارها تبقى غير ملزمة للملك لوجود ما يحد من مداها.

ثانيا: حدود سلطة رئيس الحكومة في تعيين الوزراء.

رغم إعادة تأكيد دستور **2011** على حق رئيس الحكومة في إقتراح فريقه الحكومي على الملك قصد تعيينه، فإن هذه السلطة لا يمكن لها في أي حال من الأحوال أن تكون ملزمة للملك، ما دام أنه هو من تعود له سلطة الحسم النهائي في تعيين الوزراء، الشيء الذي يحد من دور رئيس الحكومة، ويعيد إحياء الممارسة السياسية السابقة، ولعل ما يبرر ذلك هو إستمرار حضور وزرات محفوظة التعيين لا يدخل أمر إقتراح وزرائها ضمن صلاحية رئيس الحكومة، لكونها تدخل ضمن المجال الخاص بالملك، ويتعلق الأمر بوزراء من دون إنتماء سياسي يعرفون بوزراء وزارات السيادة، يستمدون وضعهم الإعتباري من خلال إشرافهم على قطاعات حكومية تدخل بطبيعتها ضمن المهام السيادية للملك، وهؤلاء يكتسبون هذا الوضع والمكانة من خلال العلاقات الخاصة

1- محمد أومايوف: (الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2013، ص: 72

2- Piére Laluméire et André Demichel :(les régimes parlementaires européens), presses universitaires de France, éditon 2 éme , Paris, 1978 , p :209

التي ينسجونها مع القصر والمحيطين به، بغض النظرعن طبيعة القطاعات الحكومية التي يشرفون عليها **(1)**، وهي: وزارة الداخلية، ووزارة للأوقاف والشؤون الإسلامية، والأمانة العامة للحكومة، ووزارة الدفاع الوطني، ووزارة الخارجية.

من جهة ثانية، يبقى الوزراء المعينين بهذه القطاعات وجودهم ومصيرهم مرتبطا بالإرادة الملكية، بل إن رؤساء الحكومة يتغيرون فيما يبقى هؤلاء في مناصبهم لسنوات طويلة.

وقد تجسد هذا الأمر بشكل جلي مع أول حكومة **(2)** في ظل دستور **2011**، حين أعاد الملك محمد السادس تعيين كل من أحمد التوفيق كوزير للأوقاف والشؤون الإسلامية، وهو نفس المنصب الذي سبق وشغله في كل من حكومتي إدريس جطو، وعباس الفاسي؛ وإدريس الضحاك في منصب الأمين العام للحكومة، وهو ذات المنصب الذي سبق أن شغله في حكومة عباس الفاسي؛ وعبد اللطيف لوديي الذي عين بذات المنصب الذي شغله بحكومة عباس الفاسي كوزير منتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني، ثم يوسف العمراني الذي عين كوزير منتدب لدى وزير الخارجية والتعاون، فيما شكلت وزارة الفلاحة والصيد البحري الإستثناء بحكم أنها لا تدخل ضمن وزارات السيادة، لكن مع ذلك عين بها وزير تقنوقراطي هو عزيز أخنوش الذي شغل نفس المنصب في حكومة عباس الفاسي بعد يوم واحد من تقديم إستقالته من حزبه، ليبلغ عدد هؤلاء ست وزراء مع أول تعديل حكومي في **10** أكتوبر **2013 (3)**، إثر خروج حزب الإستقلال من الحكومة وتعويضه بحزب التجمع الوطني للأحرار، حيث أعيد بموجبه إسناد أهم وزارات السيادة وهي وزارة الداخلية لشخصية تقنوقراطية، وتعلق الأمر بمحمد حصاد الذي سبق أن شغل ذات المنصب ككاتب للدولة لدى وزير الداخلية بحكومة عباس الفاسي، وهم جميعهم إختارهم الملك برغبة منه وبكيفية مباشرة من دون أن يكونوا منبثقين عن الإنتخابات.

1- أحمد بوز: (رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية الجديدة)، المجلة المغربية للعلوم السياسية والإجتماعية، العدد 3، الجزء الخامس، يونيو2012، ص: 10، أنظر أيضا: محمد الرضواني: (تشكيل الحكومة في المغرب: المنهجية الديموقراطية والحسابات السياسية)، المجلة المغربية للعلوم السياسية، العدد17، شتاء 2008، ص ص:23-21، أنظر أيضا: قطيفة لحميداني وقطيفة القرقري: (خلاصات من وحي عدم الإستقرار الحكومي بالمغرب (2013-1963))، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 10، صيف 2013، ص: 115-113

2- الظهير الشريف رقم 1.12.01 صادر في 9 صفر 1433، الموافق ل 3 يناير 2012 المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6009 مكرر الصادرة بتاريخ 10 صفر 1433، الموافق ل4 يناير 2012.

3- يتعلق الأمر بأحمد التوفيق (وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية)- إدريس الضحاك (أمين عام للحكومة) - وعبد اللطيف لوديي (وزير منتدب بإدارة الدفاع الوطني) - محمد حصاد (وزير الداخلية)- الشرقي ضريس (وزيرمنتدب لدى وزير الداخلية) - ناصر بوريطة (وزير منتدب لدى وزير الخارجية).

وهكذا بلغت نسبة تمثيلية الوزراء التكنوقراط في التشكليتين الحكوميتين؛ **16.13٪** بالنسبة للحكومة الأولى، و **20.50٪** بالنسبة للحكومة الثانية، وهوما شكل مؤشرا للتراجع عن فكرة الحكومة السياسية المنبثقة عن صناديق الإقتراع، وتناقضا بين المبدأ الدستوري الرابط بين المسؤولية والمحاسبة، كما يعبر عن ضعف الأحزاب السياسية وعدم إستقلاليتها في تنخيب أطرها **(1)**.

جدير بالذكر كذلك، أنه لم يشهد النظام السياسي المغربي عبر مساره منذ الإستقلال لحدود اليوم، حكومة حزبية خالصة إذ لطالما سعت المؤسسة الملكية لجعل مسألة التعيين في القطاعات الوزارية المؤطرة لرموز العنف المشروع شأنا ملكيا خالصا **(2)**، فإذا كان حضور الأطر الإدارية والتقنية في الحكومة بالأنظمة الغربية يجد تفسيره في تعقد المشاكل وإزدياد الصبغة التقنية للكثير من القطاعات، ففي المغرب لا يشكل هذا الأمر سوى آلية لتعزيز سلطة الملك على الحكومة **(3)**.

ثم إن من شأن تصنيف الوزارات بالجهاز الحكومي بجعل الحيوية منها تدخل ضمن المجال الخاص بالملك، وجعلها تابعة له وتتمتع بنوع من الإستقلالية عن رئيس الحكومة، أن يضعف من سلطة الأخير عليها. ويمكن تفسير ذلك بأنه نابع من إرادة تستهدف ضمان تدبير أمثل لقطاعات بالغة الأهمية بالمغرب من خلال تزويدها بأطر إدارية وتقنية كفؤة لا تخضع للإنتماءات السياسية، بدل نخب حكومية سياسية لايجمع بينها رابط متين.

الفرع الثاني: إشكالية تنصيب الحكومة بالمغرب.

يعتبر التنصيب البرلماني للحكومة بموجب دستور **2011** تتويج لمسار سابق متكامل معه، ألا وهو تعيين الحكومة من لدن الملك، وهو يسمح بشكل تلقائي بإستكمال المساطر الدستورية لتشكيل الحكومة. وبذلك يكون الفصل **88** من الدستور قد سار على نفس التوجه الذي تسير عليه الأنظمة البرلمانية التقليدية بمنح البرلمان

1- محمد الرضواني: (الحكومة التي تلتقط كل شيء: توصيف الحكومة المغربية بعد دستور 2011)، المجلة المغربية للعلوم السياسية، العددان 44-43، صيف – خريف 2014، ص: 104، أنظر أيضا: قطيفة لحميداني وقطيفة القرقري: (خلاصات من وحي عدم الإستقرار الحكومي بالمغرب (1963-2013))، المرجع السابق، ص: 115

2- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الحسن الثاني: المفاهيم المركزية – التجليات)، المرجع السابق، ص: 150، راجع أيضا: محمد المساوي: (وزارات السيادة في النظام السياسي المغربي: بين التوجه التقليدي والتوجه التحديثي)، المرجع السابق، ص ص: 80-77

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى 2000)، المرجع السابق، ص: 106

دورا رئيسيا في تنصيب الحكومة على أساس برنامجها (الفقرة الأولى).

من جهة ثانية، على الرغم من تطور النص الدستوري في مبناه ومعناه، فتح غياب بعض المقتضيات المجال أمام الفاعلين السياسيين بالجنوح نحو ممارسة كانت سائدة ما قبل صدور الوثيقة الدستورية لسنة**2011**، والتي شكلت محورا لنقاشات فقهية دستورية مختلفة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تنصيب الحكومة في دستور 2011.

إذا كان الأصل في الأنظمة الديمقراطية الآخذة بآليات النظام البرلماني يتجسد في ضرورة حصول الحكومة قبل الشروع في ممارسة مهامها على ثقة ممثلي الأمة، سواء بشكل صريح أو ضمني، حيث يفترض توفرها على برنامج تكون مسؤولة عن تنفيذه.

مغربيا جرت محاولة تأكيد ذات الأمر بحصول الحكومة المعينة من طرف الملك على تزكية البرلمان، حيث أثيرت هذه الإشكالية لأول مرة في ظل دستور **1962** من طرف المعارضة، التي أصرت في برلمان **1963**على أن الحكومة مسؤولة أمام الملك والبرلمان معا، مضمنة في القانون الداخلي للبرلمان فصلا يقضي بأن تكون مناقشة برنامج الحكومة متبوعا بالتصويت بمنح الثقة (الفصل **130**)، إلا أن الوزير الأول أنذاك السيد أحمد باحنيني رفض الإستجابة لمطلب المعارضة الداعي بالتقدم ببرنامج حكومته أمام البرلمان، بحكم أن الدستور لم ينص مطلقا على تنصيب الحكومة من قبل مجلس النواب، وأن التنصيب يتم من لدن الملك أثناء إدلائهم للقسم أمامه (**1**)، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية فيما بعد في قرارها الصادر بتاريخ **6** يناير سنة **1964**، القاضي ببطلان أحكام الفصل **130** من القانون الداخلي للبرلمان (**2**).

والحال أن الوجود القانوني للحكومة في الدساتير الثلاث الأولى (**1972-1970-1962**) ظل مرتبطا بتعيينها من طرف الملك دون الحاجة لحصولها على ثقة البرلمان، بحكم أنها منبثقة عن الإرادة الملكية تشكيلا وتأليفاً، بالتالي أعتبر أداء أعضاء الحكومة للقسم أمام الملك بمثابة تنصيب لها (**3**).

1- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب و فرنسا – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 215

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص ص: 216- 215

3- إكتفت الدساتير الثلاث الأولى 1962-1970-1972 بالنص على مجرد إطلاع الوزير الأول لبرنامج حكومته للبرلمان، دون أن يتبع ذلك مناقشة أو تصويت.

إلا أنه بموجب المراجعة الدستورية لسنة **1992** صار تنصيب الحكومة مشروطا بتصويت مجلس النواب على برنامجها الحكومي، إذ نصت الفقرة الثانية من الفصل **59** منه على إلزامية عرض الوزير الأول لبرنامج حكومته أمام مجلس النواب، ثم يتلو ذلك مناقشة البرنامج والتصويت عليه من لدن نفس المجلس وفقا للشروط التي نص عليها الفصل **74**، وهي نفس المسطرة التي تكررت في دستور **1996** (الفصل**60**) بكل ما أثارته وقتئذ من سجال سياسي و"فقهي دستوري" بين إتجاهين رئيسيين:

إتجاه أول يقول بأن التنصيب الأحادي للحكومة يتم فقط عبر التعيين الملكي، تزعمه محمد معتصم الذي إعتبر أن قراءة الفصل **59** من دستور **1992** لا تسمح بالقول بوجود تنصيب مزدوج للحكومة، فالملك وحده من تعود له سلطة التنصيب، وهذه السلطة لم تغير فيها التعديلات التي جاء بها الدستور المغربي بخصوص إدلاء الوزير الأول ببرنامج حكومته أمام البرلمان، لكون أن هذا التصريح الذي شكل في البرلمانية الكلاسيكية آلية للرقابة البرلمانية للحكومة، أما في التقليدانية الدستورية لم تكن سوى مجرد مسطرة للإعلام والتبليغ أكثر منه وسيلة رقابية ووظيفة للحوار الحكومي مع البرلمان، مبررا ذلك في تبعية الحكومة المطلقة للملك في تشكيلها للملك وإنبثاقها عنه، فهي مجرد جهاز معين للملك في التقليدانية الدستورية التي تتأسس على تبعية المخزن المركزي كحكومة تقليدانية للسلطان (**1**).

في نفس الإتجاه أكدت الأستاذة رقية مصدق بأن الفصل **59** من دستور **1992** لم يأت بجديد من منطلق إستمرار غياب التنصيب البرلماني للحكومة بجانب التعيين الملكي، مدعمة رأيها كون أن إحالته على الفصل **74** بخصوص شروط التصويت على البرنامج الحكومي يوضح بشكل جلي وجود تمييز واضح بين المسؤولية والتنصيب، وهذا ما يفيد منطقيا على وجود مسبق للحكومة (**2**).

وهو نفس الرأي الذي أخذ به الأستاذ عبد اللطيف المنوني الذي أكد على ضرورة التمييز بين تنصيب الحكومة ومسؤولياتها، مؤكدا في الوقت نفسه أن إستقالة الحكومة عند رفض برنامجها لا يعني إنسحابها، فلفظ الإستقالة

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام في السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 172

2- Rkia El Mossadeq : (jeu de Consensus et développement Constitutionnel et Electoral au Maroc), A.A.N, 1992, CNRS, Edit Paris,1994, P :442

يوحي بوجود مسبق للحكومة، إذ لا تستقيل مؤسسة قائمة بذاتها إلا إذا كانت موجودة مسبقا (**1**).

أما أطروحة التنصيب المزدوج فقد دافع عنها مجموعة من الأساتذة في مقدمتهم الأستاذ مصطفى قلوش، الذي إعتبر أن الحكومة تظل غير مكتملة الشرعية بمجرد تعيينها من لدن الملك، وإنما لابد لها من نيل تزكية البرلمان لكي تستكمل شرعيتها، وبذلك فالحكومة تخضع للتنصيب المزدوج وفي غيابها تبقى مهامها محصورة في تصريف الأعمال، لكون أن البرلمان صار بإمكانه إسقاط الحكومة إذا لم يوافق على البرنامج الذي جاءت به (**2**).

وفي رده على القائلين بالتنصيب الأحادي إعتبر الأستاذ مصطفى قلوش أن إحالة الفصل **59** من الدستور على الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل **74** لا تعني بالضرورة أن الغاية من التصويت السلبي هو سحب الثقة من حكومة قائمة وموجودة من الناحية القانونية والفعلية، مما يبعد فكرة التنصيب المزدوج، مادام أن نص الدستور لم يعتمد لفظ (إنسحاب الحكومة)، بل كان الهدف من الإحالة هو من أجل تفادي السقوط في التكرار الدستوري، فبدل أن يضع المشرع الدستوري إجراءات خاصة تتعلق برفض البرنامج الحكومي، وأخرى تتعلق بسحب الثقة، إرتأى المشرع من باب الحفاظ على ترابط نصوص الدستور، والدقة والإيجاز في صياغة النصوص أن الإحالة في هذا المجال تفي بالغرض دون أن يرتب ذلك أي تداخل بين مسألة التنصيب (الفصل **59**) ومسألة سحب الثقة (الفصل **74**)، على إعتبار أن قضية التنصيب البرلماني تتعلق بحكومة لم تشرع بعد في مزاولة مهامها (**3**).

مضيفا في نفس الوقت أن التنصيب الأحادي من لدن الملك يبقى غير كاف لإستكمال الحكومة لشرعيتها، وأن الأمر يبقى متوقفا على نيلها لتزكية البرلمان، مدعما موقفه بالكلمة السامية التي ألقاها الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة تعيين الحكومة في ظل دستور **1992**، حيث قال بهذا الصدد ((وزراءنا الأمجاد، السلام عليكم ورحمة الله وبركاته، ها أنتم أصبحتم وزراء في حكومتنا، فعليكم إحتراما لمسطرة القانون الدستوري أن تقدموا- وهنا الخطاب موجه بالخصوص إلى وزيرنا الأول- في أقرب الأجال البرنامج الذي ستعرضونه أمام البرلمان، وهذا البرنامج يجب أن يشمل جميع الخطوط العريضة لسياستنا الإقتصادية والمالية والإجتماعية....فعليه ينبغي

1- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني: المفاهيم المركزية – التجليات)، المرجع السابق، ص: 155

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى 2000)، المرجع السابق، ص: 110

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام في السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 17

أن يناقش هذا البرنامج حسب، ووفق المسطرة في الدستور المعدل من طرف البرلمان، وحينما تحصلون بواسطة التصويت على تزكية البرلمان، ستصبحون آنذاك مكلفين نهائيا بوزارتكم)) (**1**).

في نفس السياق، إعتبر الأستاذ عبد الرحمان القادري أن الحكومة تنبثق من الملك والبرلمان، ويظهر ذلك من خلال المشاورات التي يقوم بها الوزير الأول من أجل إختيار أعضاء حكومته وعرضهم على الملك قصد تعيينهم، أو من أجل وضع البرنامج الحكومي، الذي يبقى التصويت عليه من طرف الأغلبية المؤلفة لمجلس النواب قاعدة ذهبية في النظام البرلماني (**2**).

على ضوء هذا النقاش الدستوري ذهبت الممارسة السياسية التي أعقبت دستوري **1992** و **1996** في إتجاه الإنتصار للقائلين بالرأي الأول كون أن التنصيب الحكومي هو أحادي من جانب الملك، وأن شروع الحكومة في ممارسة مهامها غير متوقف على نيل ثقة البرلمان.

وهو ما حصل بالفعل في الولاية النيابية السادسة (**2002 -1997**)، فبمجرد تعيينه كوزير أول عمد عبد الرحمان اليوسفي بعد يومين من ذلك وقبل حصول حكومته على تزكية البرلمان إلى إصدار مرسوم من دون مناقشته بالمجلس الوزاري، وتعلق الأمر بمرسوم رقم **2.98.347** الذي نشر بالجريدة الرسمية عدد **4571** بتاريخ **16/03/1998**، الذي يقضي بتغيير مبلغ الرسم الجمركي المفروض على إستيراد بعض المواد كقرار يقع خارج نطاق تصريف الأمور الجارية (**3**).

من جهته، حسم دستور **2011** في النقاشات الفقهية الدستورية السابقة التي كانت قد إحتدمت حول إشكالية تنصيب الحكومة، بعد أن نص في الفصل **88** منه على أن الحكومة بعد التعيين الملكي تعتبر منصبة، وذلك بعد نيلها ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه لصالح البرنامج الحكومي الذي يتقدم

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي و الفرنسي- دراسة مقارن -)، المرجع السابق، ص: 42، أنظر أيضا: عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام في السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 17

2- خالد أبريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني: المفاهيم المركزية – التجليات) ، المرجع السابق، ص: 156

3- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة: دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق بودواو، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 56

به رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، والذي يجب أن يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية.

ما يعني أن المشرع الدستوري قد ميز بين تعيين الحكومة الذي هو من إختصاص الملك، وتنصيبها الذي يعود للبرلمان، حيث يعد تعيين الملك لرئيس الحكومة وباقي الوزراء إجراء أولي يضمن تحقق الوجود القانوني للحكومة، الذي يستكمل بإجراء تنصيبها من لدن البرلمان من خلال مناقشة والتصويت على البرنامج الذي تعتزم الحكومة تطبيقه، ويعد التصويت بمنح الثقة على البرنامج الحكومي بمثابة الضوء الأخضر لبدء عملها.

بذلك يكون الدستور الجديد قد أزال اللبس والغموض الذي طال دور مجلس النواب في تنصيب الحكومة في الدستور السابق وأعاق الممارسة السياسية السابقة.

جدير بالذكر، أن مسألة مناقشة برنامج الحكومة والتصويت عليه في دستور **1992** كانت تتم فقط أمام مجلس النواب، نظرا لتبني المغرب نظام برلمان بغرفة واحدة آنذاك، لكن بالإنتقال إلى نظام الغرفتين بموجب دستوري **2011** و **1996** أصبح البرنامج الحكومي يعرض أمام كل من مجلس النواب (**1**)، ومجلس

1- حددت المادتين 244 و245 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 الذي أقره المجلس في جلسته العامة يوم 16 أكتوبر 2017، شروط وإجراءات مناقشة والتصويت على البرنامج الحكومي، فضمن الجزء الخامس المعنون بمسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، نصت المادة 244 في الباب الأول المعنون بمناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه، على التالي: تتم مناقشة مشروع البرنامج الحكومي وفق المسطرة التالية:

- يحدد المجلس بإتفاق مع الحكومة جلسة لمناقشة البرنامج الحكومي . ويحدد المدة الزمنية للمناقشة في إطار الجلسات المخصصة لها. وتوزع هذه المدة حسب قاعدة التمثيل النسبي .
- بعد تقديم رئيس الحكومة لمشروع برنامجه الحكومي ترفع الجلسة.
- تتم المناقشة العامة لمشروع البرنامج الحكومي داخل أجل لا يقل عن ثلاثة أيام ولا يزيد عن خمسة أيام.
- يعطي الرئيس الكلمة للأعضاء المسجلين للمناقشة .
- يتناول الكلمة في الأخير رئيس الحكومة للرد على المداخلات .
- تعطى الكلمة للفرق المجموعات النيابية لتفسير التصويت.

- أما بخصوص مسطرة التصويت على البرنامج الحكومي فقد نصت المادة 245 على ما يلي: ((طبقا لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل (88) من الدستور تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي.
يعرض رئيس مجلس النواب البرنامج الحكومي للتصويت بالإقتراع العلني برفع اليد أو التصويت الإلكتروني)).

المستشارين (**1**)، ويكون موضوع مناقشة من كليهما بموجب الفصلين **60** و **88**، مع حصر التصويت على مخطط عمل الحكومة على مجلس النواب بمفرده.

ويبقى موضع الخلاف بين الدستورين كون أن مسطرة التصويت على البرنامج الحكومي في دستور **1996** طغى عليها منطق السلبية، بعد أن ربط الفصل **60** منه مسألة رفض (وليس قبول) البرنامج الحكومي بالإحالة على الفصل **75** الذي يشترط تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، كما يلزم الحكومة في حالة رفضه بتقديم إستقالتها بشكل جماعي، ما يعني أن التصويت لصالح البرنامج الحكومي لا يستدعي الحصول على أغلبية أعضاء مجلس النواب، فيما العكس هو الصحيح بالنسبة لسحب الثقة من الحكومة.

أما بالنسبة لدستور **2011** فقد تحاشى الربط الصريح بين الفصلين **88** و **103** بخصوص تنصيب الحكومة، وتفادى كل ما من شأنه أن يعرقل عملية التصويت على البرنامج الحكومي، مشترطا في تنصيب الحكومة تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على برنامجها بدل التنصيص على رفضه بالأغلبية المطلقة (**2**).

معنى ذلك أن المشرع الدستوري جعل من الثقة المعبر عنها من قبل مجلس النواب للحكومة تقتضي تصويتاً إيجابياً على برنامجها وليس على أعضائها، لأغلبية موصوفة ووازنة، هي الأغلبية المطلقة، كأساس دستوري لممارسة السلطة التنفيذية، وليس فقط شرط عدم تصويت الأغلبية ضده وهو ما لم يكن واردا في الدساتير السابقة.

1- موجب المادة 271 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي الذي أقرته المحكمة الدستورية بموجب قرارها 102/20 م. د بتاريخ 2 مارس 2020: ((تجرى مناقشة البرنامج الحكومي وفق المقتضيات التالية: يحدد مكتب المجلس بإتفاق مع الحكومة تاريخ إنعقاد الجلسة أو الجلسات الخاصة بمناقشة البرنامج الحكومي، ويقوم بتحديد الغلاف الزمني للجلسات. ويتناول الكلمة رئيس الحكومة بعد إنتهاء المداخلات ليجيب عن ما ورد فيها من تساؤلات وإستفسارات)).

2- سمير الشحواطي: (المؤسسات الدستورية والتنمية السياسية – نموذج مؤسسة الحكومة على ضوء التعديل الدستوري-)، مجلة السياسات العمومية، العدد 12، صيف 2014، ص: 48، أنظر أيضا: عبد العالي حامي الدين: (دستور2011 على محك التطبيق: السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وإكراهات الممارسة)، مؤلف جماعي: (إضاءات متقاطعة على الدستورانية المغربية الجديدة)، منشورات الجمعية المغربية للقانون الدستوري، 2014، ص: 39

الفقرة الثانية: مقتضيات غائبة وجدل التأويل.

أثار غياب التنصيص الدستوري على المدة الزمنية التي ينبغي فيها على رئيس الحكومة التقدم بعرض برنامج حكومته أمام البرلمان للتصويت عليه، نقاشا واسعا حول مدى إحترام الحكومة لقواعد التنصيب البرلماني، لا سيما بعد تكريس الحكومة المعينة بعد إنتخابات **25** نونبر سنة **2011** نهج نظيراتها السابقة بمباشرة مهامها فور تعيينها من قبل الملك وقبل تنصيب البرلمان، قبل أن يعود هذا النقاش بحدة أكبر بعد بروز إشكالية تعيين ثان لحكومة تمارس مهامها (تعديل وزاري).

أولا: قانونية مزاولة الحكومة لمهامها.

تباينت القراءات الدستورية حول لجوء حكومة عبد الإله بنكيران للممارسات التي إعتادت عليها الحكومات المتعاقبة خلال الفترات السابقة على دستور **2011**، والمتجسدة في مباشرة مهامها التنفيذية قبل إستكمال تنصيبها البرلماني، بين مؤيد ومعارض: فهناك من إعتبر أن الحكومة المعينة من لدن الملك والتي لم تحصل بعد على تنصيب البرلمان، تعتبر "حكومة تصريف الأعمال" التي يقتضيها حسن سير المرافق العمومية وإستمرارها، في حين إنتقد البعض الأخر سلوك هذه الحكومة وإعتبروه منافيا للدستور، بحكم أنها تبقى ملزمة قبل الشروع في مهامها بنيل ثقة البرلمان.

بخصوص الرأي المدافع على دستورية ممارسة الحكومة الجديدة لمهامها قبل التنصيب البرلماني، فيمثله الأستاذ خالد الناصري الذي قال بهذا الشأن (**1**): ((من الخطأ الدفع بعدم دستورية تسليم السلط بين الوزراء السابقين، والوزراء الجدد على أساس أن الحكومة الجديدة لم تحصل بعد على التنصيب البرلماني. وسمعنا الرافضين يوجهون سهام نقدهم للعملية بحجة أنها لن تستقيم وتصير سوية إلا بعد أن يصوت مجلس النواب على الحكومة.

لنوضح أولاً أن الدستور، خلافاً لما قرأنا هنا وهناك، لم يتحدث أبداً عن «التصويت على الحكومة»، بل الحديث عن «التصويت على البرنامج الحكومي» والفرق شاسع بين الأمرين! فمتى إذاً، وكيف تتم صياغة هذا البرنامج الحكومي الذي تنصب الحكومة إرتكازاً على مضامينه؟ الحقيقة أن المنتقدين يقدمون لنا جواباً غريباً.

1- خالد الناصري: (إدعاء خرق الدستور في بعض التحليلات المتسرعة)، جريدة بيان اليوم، العدد 6537، الأربعاء / الخميس 11-12/01/2012، ص ص: 1-2

في هذا الصدد حيث يُستخلص من كتاباتهم وتصريحاتهم أن أعضاء الحكومة الجديدة كان عليهم، فور تعيينهم من طرف جلالة الملك، أن يرجعوا إلى بيوتهم وألا يلجوا أدراج الوزارات التي عينوا على رأسها، وألا يمارسوا مسؤولياتهم لأن البرلمان مازال لم يمنحهم الثقة، وبالتالي أن يتركوا أعضاء الحكومة المنتهية ولايتها يستمرون في مباشرة مهامهم إلى ذلك الحين!!! والملاحظ هنا أن المنتقدين لم يوضحوا منحاهم المنطقي بتقديم الجواب على السؤال المحوري التالي: إذا كان يمنع على الوزراء الجدد أن يمارسوا سلطتهم، فمن الذي سيهيئ البرنامج الحكومي ليعرض على أنظار البرلمان. حسب منطقهم، الجواب هو: لا أحد، لأن الحكومة الجديدة لا يمكن تسليمها السلط، والحكومة القديمة إنتهت مهمتها، بتعبير آخر يقولون لنا، على المغرب أن يبقى دون حكومة، ولا أحد مخوّل له تحضير البرنامج الحكومي!!!.)).

ويضيف الأستاذ خالد الناصري: ((...والواقع أن عمليات تسليم السلط تظل مطابقة على طول الخط للدستور، منطقا ونصا وروحا، ذلك أن الفصل **47** من خلال التنصيب الملكي يمنح الوزراء شرعية واضحة (في إنتظار إستكمال التنصيب البرلماني)، ثم إن الفصل **88** الذي يستظلون بظله. هو نفسه يدحض موقفهم، لأنه يسير في العمق في إتجاه التنصيب المزدوج للحكومة من طرف الملك وهو سلطة من الأصل، وهذا هو كنه النظام الدستوري المغربي في أبعاده الديموقراطية الجديدة التي جاءت بها الوثيقة الدستورية **29** يوليوز **2011**...)) (**1**).

تأسيسا على ماسبق وإعتمادا على نفس عناصر التبرير يرى بعض الباحثين (**2**) أن عدم إستكمال الحكومة المنصبة من طرف الملك، لايحول دون شروعها في تصريف الأعمال الجارية والإلتئام لمناقشة التصريح الحكومي، بحكم أن هذا الأخير يقتضي دراسة جماعية لبنوده في إطار مجلس حكومي، كما أن تحضيره لايكون من فراغ، بل بناء على المعطيات المتوفرة لدى "الإدارة الموضوعة رهن تصرف الحكومة" بتعبير الفصل (**89**) من الدستور، وهي إدارات بصيغة الجمع يرأس كل واحدة منها أو يشرف عليها- بالصفتين السياسية والإدارية- كل عضو من أعضاء التشكيلة الحكومية المعينة إعتبارا من اليوم الأول من تعيينها.

هكذا إعتبر أصحاب هذا الإتجاه عدم حاجة الحكومة في مباشرة مهامها للتنصيب البرلماني إذا ما تعلق الأمر

1- خالد الناصري: (إدعاء خرق الدستور في بعض التحليلات المتسرعة)، المرجع السابق، ص: 2

2- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 144

بحفظ السير العادي لمؤسسات الدولة، إلا أنه لا يمكنها التصرف كأنها منصبة، وإنما يقتصر الأمر على صلاحيات محددة تدخل في إطار نظرية تصريف الأعمال الجارية، والشؤون الروتينية، بإستثناء الأعمال التي قد تثير مسؤوليتها السياسية إلى حين تمام وجودها القانوني بتنصيبها من لدن البرلمان كمرحلة ثانية. فالحكومة في هذه الحالة تكون شبيهة بحكومة مستقيلة، أو بحكومة منتهية الولاية، مع ما يستتبع ذلك من جواز إجراء تسليم السلط بين أعضائها وبين أفراد الحكومة المنصرفة، وعقد مجلس للحكومة لإعداد البرنامج الحكومي من دون الحاجة الحصول على تزكية البرلمان في هذا الشأن.

أما بخصوص الرأي المدافع عن التنصيب البرلماني للحكومة، ربط حسن طارق ممارسة الحكومة لمهامها بالمدلول الإصلاحي لمفهوم التنصيب، وفق ما يتوافق ومقتضيات الفصل **88** من الدستور معتبرا: ((أن المشرع الدستوري عموما منزه عن العبث، وإذا تعلق الأمر بالمشرع الدستوري في كلمة واحدة، أو علامة تنقيط واحدة قد تحمل معها رهانات سياسية ودستورية كبرى، فلا يمكن أن نفهم من مصطلح التنصيب إلا ما يعنيه بالضبط كمفهوم دستوري واضح سيستحيل معه تصور ممارسة الحكومة لمهامها الدستورية قبل تحققه، على العكس تماما ما ذهب إليه الأستاذ خالد الناصري ...)) (**1**).

ويضيف أيضا بقوله: ((أن التنصيب في حالة دستور **2011** يعد كذلك ترجمة لمبدأ المسؤولية المنصوص عليها في الفصل الأول منه، وتنزيل للمرتكز الرابع من الخطاب الملكي لتاسع مارس **2011**، الذي تحدث عن قيام حكومة منتخبة بإنبثاقها عن الإرادة الشعبية المعبر عنها من خلال صناديق الإقتراع، التي تحظى بثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب)) (**2**).

وفقا للحجج والأسانيد التي قدمت من كلا الإتجاهين، بخصوص شرعية تصرفات الحكومة قبل تنصيبها من لدن البرلمان، شكل الرأي القائل بعدم إنصراف الحكومة إلى مباشرة مهامها قبل نيلها ثقة البرلمان إنتصارا للتأويل الديموقراطي للدستور، من خلال الإنضباط للإرادة الشعبية الممثلة بالبرلمان بتصويت الأغلبية المطلقة على البرنامج الحكومي، ويقطع مع ممارسة التقليد والمضمر في نص الدستور، ويعطي معنى قانونيا لتنصيب

1- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص ص: 147-146

2- نفس المرجع، ص: 147

الحكومة، ويكرس مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. لكن لم تثبت الممارسة لحدود اليوم على ما قد يفيد بقدرة الدستور الجديد على فرض نفسه، في ظل تقيد الفاعلين السياسيين بممارسة تقليدية تنتمي لما قبل زمن دستور **2011**، حيث تتجاوز الإعتبارات السياسية ماهو قانوني، لذلك من الضروري التنبيه أن التأويل الغير الديموقراطي لمضامين الدستور من شأنه أن يفرغه من محتواه الديموقراطي، فمصير الأمم حتما مرتبط بالإحترام الذي تبعثه الوثيقة الدستورية، كالقانون الأسمى والأعلى داخل المنظومة القانونية للدولة، والذي تخضع له جميع القوانين، والمؤسسات، والممارسات السياسية، وتعمل وفق مسطرته وليس العكس.

ثانيا: جدل حول تعيين ثان للحكومة.

زاد تعيين النسخة الثانية لحكومة عبد الإله بنكيران ليوم **10** أكتوبر سنة **2013** (**1**) من حدة النقاش الفقهي، حول مسألة التنصيب البرلماني للحكومة، وضوابطه، وأحكامه، فالإشكال الذي طرح بعد واقعة إنسحاب وزراء حزب الإستقلال من الحكومة في **8** ماي من سنة **2013**، هو هل أننا أمام حكومة جديدة بحاجة لتنصيب برلماني جديد؟ أم أننا أمام تعديل حكومي لا يستدعي الحاجة إلى ذلك؟

وهو ما تباينت بشأنه الرؤى وإختلفت القراءات في مدى وجوب تقدم الحكومة أمام البرلمان لتنال تنصيبه، أم أنها غير ملزمة بذلك؟

فهناك من الباحثين الدستوريين من ذهب في إتجاه إلزامية تقدم الحكومة ببرنامجها أمام مجلس النواب، وحجتهم في ذلك أن الأمر لا يتعلق بتعديل جزئي تقني، أي تعويض وزراء الحزب المنسحب بوزراء الحزب الملتحق بالفريق الحكومي، بل الأمر يتعلق بتعديل هم بنية الحكومة، وإعادة توزيع القطاعات من جديد، وإضافة وزارات جديدة بأسماء جديدة، وهو التعديل الذي حظيت فيه الحكومة بتعيين ملكي ثان شمل الوزراء الجدد والقدماء، ما يقتضي معه عرض برنامج حكومي جديد أمام مجلس النواب للتصويت عليه، مستندين في ذلك على مجموعة من الحجج، منها (**2**):

1- الظهير الشريف رقم 01.13.105 الصادر في 8 ذي الجحة 1433، الموافق ل 14 أكتوبر سنة 2013 والمتعلق بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 صادر في 9 صفر 1433، الموافق ل 3 يناير 2012، والمتعلق بتعيين أعضاء الحكومة بعد تعديل وزاري، الجريدة الرسمية عدد 6195 مكرر الصادرة بتاريخ 8 ذي الجحة 1433، الموافق ل 14 أكتوبر سنة 2013، ص: 6500.

2- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص: 258

- وفقا لقواعد النظام البرلماني في علاقة البرلمان والحكومة، تعتبر حكومة جديدة بأغلبية سياسية جديدة، وهو ما يُحَتم اللجوء إلى تعاقد جديد مع مجلس النواب في صيغة تصويت بالثقة.

- تغير الحليف يجعل من الحكومة ملزمة بعرض برنامج حكومي جديد أمام مجلس النواب، للحصول على ثقته، فليس من المنطقي لحزب كان في المعارضة (التجمع الوطني للأحرار) وصوت ضد برنامج حكومة "بنكيران" الأولى إلتحق بالأغلبية، أن ينخرط في تنفيذ برنامج صوت ضده سابقا دون صياغة برنامج جديد، ويطرح هنا السؤال بشكل معكوس بالنسبة لحزب كان ضمن أقطاب الأغلبية (حزب الإستقلال) صوت على برنامج حكومة نفسها تحول إلى المعارضة، إذ كيف له أن تستقيم معارضته للبرنامج الذي صوت لصالحه سابقا؟

- ممارسة رئيس الحكومة وفقا لمقتضيات الفصل **47** من الدستور سلطة إقتراح الوزراء على الملك لمرتين تستلزم تنصيبا ثانيا للحكومة، بحيث لم يقتصر الأمر على تعويض وزراء مستقيلين من مناصبهم بأخرين جدد، لذلك فإن سلطة الإقتراح التي قام بها رئيس الحكومة قادت لإحداث تغيير في الحكومة، الأمر الذي لا يمنع البرلمان في إعادة تنصيب الحكومة لمرة ثانية.

- في ظل عدم تحديد الفصل **88** من الدستور لشروط وحالات التعيين، تعتبر حكومة "بنكيران" الثانية حكومة معينة من جديد، ما يوجب عليها الخضوع لمسطرة التنصيب البرلماني لإقتران مسطرتي التعيين الملكي والتنصيب البرلماني، فالأمر يتعلق بحالة مابعد الإقتراح تتعلق بتعيين لتسعة وثلاثين وزيرا كأعضاء للحكومة يوجب عليهم الدستور نيل صفة التنصيب الدستوري، بعد الحصول على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية، فالبرلمان يمارس حقه الدستوري في التنصيب بناء على الفصل **88**، وليس هناك أية شروط وضعها الدستور تحد من هذا الحق، ثم إن النص الدستوري ينص على أنه يلزم الحكومة بعد تعيين الملك لأعضائها سواءا جراء إنتخابات جديدة، أو على إثر تعديل حكومي، أن تتقدم ببرنامجها لتحصل على ثقة مجلس النواب.

- لا يمكن لوزراء القطاعات الجديدة الحضور إلى الجلسات العمومية للبرلمان في جلسة الأسئلة الشفهية، أو عمل اللجان، لأنه في لحظة تصويت مجلس النواب على البرنامج الحكومي، ومنحة الثقة، وتنصيبه لحكومة "بنكيران" الأولى لم تكن هذه الوزارات موجودة.

حاولت هذه القراءة عدم الربط بين تحمل الحكومة مسؤوليتها، وإستكمال تنصيبها أمام البرلمان بمسطرة تعيين الملك لأعضاء الحكومة، معتبرة أن العمليتان هما منفصلتان وتكملان بعضهما البعض في نفس الوقت، ما يعني أن مقياس وجود الحكومة يرتبطا أساسا بمفهوم الأغلبية، فالأمر هنا يتعلق بإعادة بناء الأغلبية، لذلك فهو يتجاوز العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، ويصب في خانة العلاقة السياسية بين الأغلبية البرلمانية والحكومة، فلا يمكن للبرنامج الحكومي أن يسري أثره طيلة الولاية الحكومية، حتى في حالة إجراء تعديل حكومي.

يبقى هذا الرأي مردودا عليه من قبل من يرى أن الحكومة ليست في حاجة إلى تنصيب برلماني ثان، لمجرد تعديل جزئي في تركيبتها، وينطلقون من كون أن التعديل لا يتجاوز كونه إجراء روتيني، مادام أن رئيس الحكومة لم يتقدم بإستقالته للملك، وإستمر في قيادة الحكومة، ما يعني بعدم وجود ما يلزم حكومة بنكيران الثانية من الناحية الدستورية عرض برنامج جديد لنيل ثقة مجلس النواب، وحتى لو كان الأمر يفترض تعديلا على البرنامج الحكومي، فإنه لا ينبغي أن يخرج عن الإطار العام للبرنامج الأصلي، مستندين في ذلك على مجموعة من الحجج (**1**):

- إن خروج حزب من الحكومة سبق له أن صوت لفائدة البرنامج الحكومي، هو سلوك سياسي لم يثمر أي أثر على المستوى المؤسساتي، ولا يعني من الناحية الدستورية أن أعضاءه في مجلس النواب أصبحوا ضد البرنامج الحكومي بصفة تلقائية، والآلية المتاحة لإثبات ذلك بحسب نص الفصل **103** من الدستور، ربط رئيس الحكومة مواصلة حكومته لمهامها بطلب التصويت بالثقة لدى مجلس النواب بخصوص البرنامج الحكومي، أو لجوء مجلس النواب لطرح ملتمس الرقابة، إنطلاقا من الفصل **105** من الدستور، وهو الأمر الذي كان بإمكان هذا الحزب إلى جانب أحزاب المعارضة أن يجمع له النصاب القانوني المطلوب لتحريك ملتمس الرقابة وهو خمس أعضاء مجلس النواب.

- إن دخول حزب سياسي جديد سبق له أن صوت على البرنامج الحكومي بالرفض، هو معطى سياسي يهم

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص ص: 260-259، أنظر أيضا: عبد العالي حامي الدين: (دستور 2011 على محك التطبيق: السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وتجاوزات الممارسة)، أعمال ندوة: (الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة)، 19-18 أبريل 2013، تنسيق عمر بندورو- رقية المصدق- محمد المدني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السويسي – الرباط 2014، ص ص: 94-92

مكونات الحكومة، ولايعطي الحق للمعارضة لتطالب بتغيير البرنامج الحكومي، وإعادة التصويت عليه.

- عدم وجود ما يلغي إستمرارية النسخة الثانية لحكومة بنكيران كإمتداد للأصل، أي للحكومة المُعينة في **3** يناير سنة **2012**، مادام أنه لم يقع أي تغيير في موقع رئيس الحكومة الذي ظل نفسه محتفظاً بتعيينه الأول، بحكم أن إستقالة وزير أو أكثر من الحكومة لا يؤدي بالضرورة إلى إستقالة الحكومة برمتها، بالتالي لا يكون تنصيب حكومة وفق أحكام دستور **2011** إلا عند عقب إنتخابات برلمانية، أو عقب إستقالة رئيس الحكومة وتعيين رئيس حكومة جديد.

- إرتباط التنصيب البرلماني بتشكيل حكومة جديدة، وليس بحكومة معدلة وفقا للفصل**47** من الدستور.

- الظهير الشريف لتعيين الحكومة الثانية (**1**) جاء بدوره معدلا ومغيرا لظهير **3** يناير **2012**، لذلك أحالت ديباجته على الفصل **47** من الدستور، وليس للفصل **88**، لذا لو تعلق الأمر بتعيين حكومة جديدة لكان تعيينها تم بظهير جديد وليس بظهير تعديل.

- يؤكد الفصل **88** من الدستور على أن التنصيب البرلماني للحكومة يتم بعد تشكيل الحكومة بعد الإنتخابات التشريعية، وليس بعد إجراء تعديل لتركيبتها.

- إنعقاد المجلس الوزاري أياما بعد التعديل الوزاري، ولو كان الأمر متعلقا بتعيين حكومة جديدة، ما كان لينعقد المجلس المذكور قبل إستيفاء مسطرة التنصيب البرلماني.

لعل أهم ما يستخلص من هذا الرأي كون أن التعيين الثاني للحكومة غير ذي ضرورة، فهو مجرد إجراء للتغيير لن يمنحها بأي حال من الأحوال صفة حكومة جديدة، حتى لو إنصب التعديل على عدد مهم من أعضائها، بحكم أن وجودها الدستوري تحقق في تعيينها الأول بتاريخ **3** يناير **2012**، وحازت على التنصيب البرلماني بموجب الفصل **88** من الدستور.

وبين هذا الرأي أو ذاك، حسم المجلس الدستوري في الجدل القائم حول الموضوع في قرار له: ((بعدم وجود

1- حملت المادة الأولى من هذا الظهير (مشار له سابقا) قرار إعفاء سبع وزراء، وأربع وزراء منتدبين من مهامهم.

ما يدعوا إلى تنصيب النسخة الثانية لحكومة عبد الإله بنكيران، مادام أن هذه الحكومة لم يتم إعفاؤها بكامل أعضائها من لدن الملك، نتيجة إستقالة رئيسها المنصوص عليه في الفقرة السادسة للفصل**47**، معتمدا في ذلك على مجموعة الأسس (**1**)، التي تعزز من المركز الدستوري لرئيس الحكومة، وتجعله مركزا رئيسيا لكل التصرفات الناشئة عن الوزراء، كمراقب ومسؤول عن كل ما يصدر عنهم من قرارات، حين ربط تنصيب الحكومة بالبرنامج المقدم من رئيسها أمام البرلمان، وبالتالي فإن أي إنشقاق داخل صفوف التحالف الحكومي لا يؤدي بالضرورة بعد إعادة تشكيل الأغلبية إلى تقديم برنامج حكومي جديد أمام البرلمان لينصب الحكومة مرة ثانية، وهي مسألة في غاية الأهمية لأنها تتعلق بتأصيل نص الدستور، وإستبعاد كل تأويل سياسي لنصوصه، وتجاوز الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين المؤسسة التشريعية والحكومة من جهة ثانية.

المطلب الثاني: نهاية مهام رئيس الحكومة وباقي الوزراء.

تمتع الملك في الحياة الدستورية قبل سنة**2011** (**2**) بحق ثابت في إعفاء الوزير الأول **/** رئيس الحكومة حاليا وإنهاء مهامه سواءا كان بنص الدستور، أو حتى من دونه وفقا لقاعدة (أن من تعود له صلاحية التسمية له حق الإقالة)، بحيث ظل مصير هذا الأخير مرهونا بالإرادة الحرة للملك، من دون قيد أو شرط، وهو في حد ذاته ما أكده الواقع العملي لهذه الصلاحية، حيث عرفت التجربة المغربية عدة إقالات لرؤساء حكومات بناء على السلطة التقديرية للملك، بل في أحايين أخرى ألغي هذا المنصب وتقلده الملك بنفسه.

وإذا كان هناك بد من الإقرار بأن دستور**2011** كما ذكر سلفا قد حد من سلطة الملك المطلقة في تعيين رئيس الحكومة، فإن السؤال الذي يطرح نفسه حول ما إذا كانت صلاحية الملك في إعفاء وإنهاء مهام رئيس الحكومة وباقي الوزراء مساوية لسلطة تعيينه؟ أم مغايرة لها؟

يتناول الجواب على هذا السؤال جانبين إثنين: جانب أول؛ يسلط الضوء على حدود سلطة الملك بصفته سلطة تعيين، إمكانية إعفاء رئيس الحكومة في ظل مستجدات دستور **2011** (فرع أول)، وجانب ثان يقف عند دور رئيس الحكومة بصفته شريكا في تعيين الوزراء في إنهاء مهامهم (فرع ثاني).

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص ص: 263-262

2- ربط الفصل 24 من الدساتير الخمس الأولى مسألة إعفاء الوزير الأول وباقي الوزراء بالإرادة الملكية من دون أية شروط أو قيود.

الفرع الأول: نهاية مهام رئيس الحكومة بالنظام الدستوري المغربي والأنظمة المقارنة.

لم يكن دستور **2011** بالوضوح الكافي الذي كانت عليه الدساتير الخمس الأولى بخصوص إنهاء مهام رئيس الحكومة، حيث لم يرد في أي فصل من فصوله ما يخول للملك صراحة إعفاءه لرئيس الحكومة من مهامه، ما يعني أن وجود الأخير من الناحية النظرية لم يعد مرتبطا بسلطة الملك التقديرية على الأقل، بل صار الأمر مقترنا بتقديم رئيس الحكومة لإستقالته وفق ضوابط محددة (الفقرة الأولى)، وذلك على غرار ما هو معمول به في التشريع الدستوري المقارن (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نهاية مهام رئيس الحكومة بالنظام الدستوري المغربي.

بخلاف الدساتير السابقة تخلى دستور **2011** عن فكرة منح الملك سلطة مطلقة في إقالة رئيس الحكومة، مكتفيا بحصر مسؤولية الأخير أمام البرلمان، ليصبح بذلك مصير رئيس الحكومة مرتبط بشكل تلقائي بحصوله على ثقة مجلس النواب، وتقديم إستقالته في حالة رفض المجلس لبرنامجه الحكومي، أو عدم منحه الثقة إذا طلبها، ويعرف هذا النوع من الإستقالة بالإستقالة بالوجوبية وهي تقتصر فقط على هاتين الحالتين.

أما الإستقالة الإرادية فهي تتم بمحض إرادة رئيس الحكومة وتكون طواعية في حالة حدوث ما من شأنه أن يصعب على الأخير مواصلة مهامه بصورة طبيعية، كحدوث خلاف بينه وبين الملك بخصوص البرنامج الحكومي أو تشكيلة الحكومة، أو التعرض لضغوطات الرأي العام وإنتقاداته.

من جهة ثانية، لم يتطرق الدستور الحالي لحالة وفاة رئيس الحكومة فبالرغم من عدم توفر الملك على صلاحية إعفاء الحكومة بكاملها، أو صلاحية إعفاء رئيس الحكومة بعد تعيينه، أو تعيينه من خارج الحزب صاحب المرتبة الأولى في إنتخابات مجلس النواب، فإن حالة الوفاة تعني شغور منصب رئيس الحكومة، حينئذ يبقى الحل الأقرب إلى الصواب، أن يعمد الملك بصفته رئيس للدولة، والضامن لدوامها، والساهر على حسن سير المؤسسات الدستورية إلى تعيين رئيس جديد للحكومة من نفس الحزب الحاصل على المرتبة الأولى في نتائج إنتخابات مجلس النواب (**1**).

1- محمد الساسي: (دستور2011: إشكالات بدون حلول)، أعمال ندوة بعنوان: (الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة)، 19- 18أبريل 2013، تنسيق: عمر بندور- رقية مصدق - محمد مدني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، السويسي، الرباط 2014، ص ص: 60- 58

لذلك يمكن القول أن عدم تخويل الوثيقة الدستورية الملك صلاحية عزل رئيس الحكومة إعمالا للمنطق البرلماني، لا يعني في الوقت نفسه بأن رئيس الحكومة أصبح في مأمن من إمكانية إقالته من طرف الملك، بحكم أن الوضع الدستوري المتقدم للملك - وفي أكثر من فصل دستوري- قد خول بشكل غير مباشر للملك هذه الإمكانية؛ بل حتى من دون الحاجة إلى نص دستوري إذا لزم الأمر، فالملك بالمغرب يسود ويحكم، فهو رئيس الدولة وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة وإستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها، ما يعني إستمرار تحكم المؤسسة الملكية بشكل أو بأخر في مصير مؤسسة رئيس الحكومة عاى غرار ما سلف من التجارب السابقة.

وهو الإتجاه الذي إنتصر له الملك ومارس سلطاته الدستورية بإعفاء رئيس الحكومة المعين عبد الإله بنكيران بعد فشله في تشكيل حكومته الثانية، ما يجيز القول أن عملية الفصل بينهما ليست بالشكل الذي عليه بالأنظمة البرلمانية التقليدية، ولا يمكن أن تكون كذلك، بحكم أن المؤسسة الملكية بالمغرب هي أصل جميع المؤسسات والضامنة لإستمرارها وإستقرارها.

وإنه ليجد الدارس لتاريخ التجارب الحكومية المغربية في تأكيد لهذا الطرح أن مسألة إنهاء مهام رئيس الحكومة لم تتوقف قط على تقديم هذا الأخير لإستقالته، بل إن أغلب حالات إنهاء مهام رؤساء الحكومات بالمغرب كانت بمبادرة من الملك عن طريق مسطرة الإقالة.

فالنسبة لحالات نهاية مهامه رئيس الحكومة عن طريق الإستقالة فهي نادرة الحدوث، ويذكر هنا مثال حكومة أحمد با احنيني التي لم يكتب لها الإستمرار في مواصلة مهامها بعد تعثر التجربة البرلمانية الأولى، حيث أعلن الملك الراحل الحسن الثاني إثر ذلك عن حالة الإستثناء إعمالا لمقتضيات الفصل **35 (1)** من الدستور، فما كان من هذه الوضعية القانونية التي تكفل للملك ممارسة كل الصلاحيات، أن دفعت بالسيد با احنيني بتقديم إستقالته في مجلس حكومي إنعقد لهذا الغرض (**2**).

1- نص الفصل 35 من دستور1962 على مايلي: ((إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو إذا وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية فيمكن للملك أن يعلن حالة الإستثناء بمرسوم ملكي بعد إستشارة رئيسي المجلسين وتوجيه خطاب للأمة. وبسبب ذلك فإن له الصلاحية رغم جميع النصوص المخالفة في اتخاذ التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي.
تنتهي حالة الإستثناء بإتخاذ نفس الإجراءات المتبعة لإعلانها)).

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 89

ثم حالة أحمد العراقي التي بادر فيها هذا الأخير بصورة منفردة إلى تقديم طلب إعفاءه للملك يوم **4** غشت سنة **1971**، وهو الأمر الذي تفاعل معه الملك في خطاب **4** غشت **1971** بقوله: ((... وحينما إستدعيت الوزير الأول، لأعطيه البرنامج سواء فيما يخص الوسائل، أو فيما يخص العمل، طلب مني أن الإستقامة والإخلاص، لأعتقدت أن هذا تهرب من المسؤولية ولكنه قال لي: أطلب من سيدنا ونصيحتي لسيدنا وحيث سيقدم على تجربة جديدة أن يجدد ما أمكن من الناس، ويبدأ بي أنا شخصيا...ومن باب التبعية قبولنا لملتمس الوزير، يقتضي دستوريا أن الحكومة الحالية قد أقلناها من مهامها، لنأتي برجال يكونون أقل عددا ويكونون بمقتضى هذا التفويض أكثر سلطة إذن أكثر مواجهة للمسؤوليات جماعة وفرادى...)) (**1**).

أما بالنسبة لحالات إقالة الملك لرئيس الحكومة فهي متعددة؛ مع إختلاف ظروف وأسباب كل حالة عن أخرى، أولاها إقالة الملك محمد الخامس للوزير الأول عبد الله إبراهيم نتيجة عدم التوافق بينهما حول قضايا جوهرية تتعلق بأسلوب تدبير الشؤون العامة للبلاد (**2**).

ومن الأسباب أيضا التي كانت وراء إقالة الملك لرئيس الحكومة فقدانه عنصر الحياد السياسي الذي شكل قبل دستور **2011** سببا ناصعا في إنهاء مهامه، بالرغم من عدم النص عليه لا في الدستور ولا في أي نص أخر.

بهذ الخصوص عرف المغرب حالتين لإعفاء وزيرين أولين من مهامهما بسبب إنتمائهما السياسي، ويتعلق الأمر بكل من السيدين أحمد عصمان، والمعطي بوعبيد، فبالنسبة للأول شكلت رغبته في الإنخراط في العمل الحزبي سببا رئيسيا في الإستعفاء من منصبه في **21** مارس سنة **1979** حيث قال في هذا الشأن:

((... وفي هذا المضمار وإمتثالا لأوامر مولانا المؤيد بالله التي تهدف إلى القيام بجميع الهيئات السياسية بواجبها في تأطير المواطنين، وتعبئتهم تعبئة شاملة وتامة في شتى الميادين، أجدني مضطرا لأن ألتمس من جلالتكم السماح لي بالتفرغ بصفة كاملة لتنظيم التجمع الوطني للأحرار وترسيخ وتحصين جذوره...)) (**3**).

1- سلسلة إنبعاث أمة، الملك الحسن الثاني، ملك المغرب، العدد السادس عشر، سنة 1971، ص ص: 135-119

2- محمد كنوف: (الحياة السياسية بعد إنتهاء حكومة عبد الله إبراهيم إلى الإعلان عن حالة الإستثناء)، المرجع السابق ص ص: 21-19

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 185

فكان جواب الملك الحسن الثاني على هذه الرسالة بقوله: ((فقد أمعنا النظر في الرسالة التي رفعتها صباح أمس إلى جنابنا الشريف ملتمسا فيها الإعفاء من منصب الوزير الأول الذي أنطناه بعهدتك منذ سنة **1972**، للتفرغ بصفة كاملة للتفرغ إلى العمل في حظيرة الحزب الذي إختارك رئيسا له، مما لا يمكن معه أن تضطلع بمسؤوليات جسيمة على المستوى الحكومي...)) (**1**).

أما بخصوص تجربة السيد المعطي بوعبيد فقد جاء قرار إعفاءه من لدن الملك بعد تأسيسه لحزب الإتحاد الدستوري، حيث جاء على لسان الملك الراحل الحسن الثاني ما يلي: ((... السيد المعطي بوعبيد إنك الآن كونت حزب الإتحاد الدستوري ودخلت في المعمة الإنتخابية بإسم الإتحاد الدستوري فلم تبق غير منتم، فمن النزاهة والفضيلة السياسية أن تترك مقعدك لآخر يمكن أن يظهر في مظهر غير متحيز، ولذا سأطلب من السيد المعطي بوعبيد أن يتخلى عن مهامه كوزير الأول، وسنجد لحكومتنا المقبلة وزير أولا لا حزب له ولا حركة سياسية له)) (**2**).

كذلك إقترن إعفاء الملك للوزير الأول بنهاية المهام التي عين من أجلها، وقد جسد هذه الحالة السيد كريم العمراني الذي عين على رأس حكومة إنتقالية مهمتها تطبيق برنامج إقتصادي وإجتماعي واسع في غشت **1971**، ثم جددت مهامه في **12**أبريل **1972**إلى غاية **20** نونبر سنة **1972** حيث فرغ من مهامه وتخلى عن منصبه، كما تخلى عنه في سبتمبر سنة **1986** بعد تعيينه سنة **1983**، ليعين من جديد سنة **1985** من أجل تنفيذ السياسة الإقتصادية الجديدة (**3**).

وتضاف إلى تلك الحالات التي شهدها المغرب؛ تلك التي إرتبطت بالإعلان عن تجربة برلمانية جديدة بالرغم من عدم تنصيص الدستور المغربي على ذلك، فكانت حكومة يوم **5** يناير سنة **1963** أول حكومة يتم إنهاء مهامها بهذا الخصوص بعد تعيين حكومة السيد أحمد باحنيني عقب أول تجربة برلمانية نيابية (**1963-1965**)، ليأتي الدور بعدها على حكومة أحمد العراقي، عقب تشكيل حكومة جديدة برئاسة كريم العمراني يوم **6** غشت سنة **1971** لمواكبة التجربة البرلمانية الثانية (**1970-1971**)، والتي لم تعمر لأكثر من سنة

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص ص: 185-184

2 - خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر سنة 1983، جريدة العلم 7 نونبر سنة 1983، العدد 12138

3- أحمد إدريس: (الوزير الوزير الأول في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 79

واحدة بعد تجميدها عقب الظروف السياسية التي عرفها المغرب بعد فشل محاولة الإنقلاب العسكري في يوليوز **1971**(**1**).

بعدها تم إعفاء حكومة السيد أحمد عصمان المؤلفة في **20** نونبر سنة **1972** قبيل إفتتاح مجلس النواب لدورته الأولى من الولاية التشريعية الثالثة، حيث عمد الملك الحسن الثاني بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإقالة الحكومة، بإستقباله لوزيره الأول أحمد عصمان وإبلاغه بأنه قد أقال الجهاز الوزاري الحالي وفقا للفصل **24** من الدستور، عاهدا إليه بتدبير الأمور الجارية إلى غاية تشكيل حكومة جديدة توازي ما أفرزته نتائج إنتخابات سنة **1977**(**2**)، وقد كان القصد من هذا الإجراء إدماج نخبة جديدة منبثقة عن الإنتخابات بالتشكيل الحكومي، وتحقيق نوع من التناوب على السلطة، حيث عبر الملك عن هذا الأمر بقوله: ((فإن أضفنا إلى هذا أن جل وزرائنا هم منتخبون، وأن منهم كمن يمثل القرية أو البادية أو يمثل كذلك الصعيد الوطني، يمكننا إذن أن نقول إننا جمعنا أكثر ما يمكن من العيون التي ستحمل إلينا ما رأت ومن الآذان ما سمعت، ومن الأفكار التي ستوحي لنا العمل تبعا لإجتهادها ومقدرته على التفكير والإسهام بجانبنا في حكومتنا وللعمل معنا...)) (**3**).

وبعد نهاية التجربة البرلمانية الثالثة عمد الملك إلى إعفاء حكومة كريم العمراني المشكلة بتاريخ **19** نونبر سنة **1983** من مهامها من أجل الإشراف على الإنتخابات التشريعية لسنة **1983**، لكن عمر هذه الحكومة لم يدم طويلا إذ سرعان ما تم إعفائها هي الأخرى من مهامها، وقد إبتدأ هذا القرار بإبلاغ ممثلي الأحزاب السياسية، وتعلق الأمر بكل من أحمد عصمان، والمعطي بوعبيد، وعبد الرحيم بوعبيد، وامحمد باحنيني، ومحمد بوستة، والمحجوبي أحرضان، ومولاي أحمد العلوي، ومحمد أرسلان الجديدي، بقرار إعفائهم من مهامهم الحكومية من أجل التفرغ للحملة الإنتخابية، وقد خاطب الملك الطبقة السياسية بأنه لم يعد ممكنا الترشح للإنتخابات من دون إنتماء حزبي بقوله: ((ممنوع دستوريا في اليوم الذي ستجرى فيه الإنتخابات التشريعية وهو **14** شتنبر، ممنوع أن يتقدم أي شخص حرا، أي لا بد أن يكون منتميا لحزب ما، أن يختار الحزب الذي يريده وهذه حريته)) (**4**).

1- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني – المفاهيم المركزية-)، المرجع السابق، ص: 162

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي – من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 244

3- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني – المفاهيم المركزية-)، المرجع السابق، ص: 162

4- نفس المرجع، ص: 163

الفقرة الثانية: نهاية مهام رئيس الحكومة في الأنظمة المقارنة.

تختلف مسطرة إعفاء رئيس الحكومة بين الأنظمة السياسية بحسب فلسفة وتوجه كل نظام على حدة.

أولا: نهاية مهام رئيس الحكومة في النظام الدستوري الفرنسي.

تنص المادة **8** من الدستور الفرنسي لسنة **1958** والمعدل في سنته **2008** في فقرته الأولى على أنه: ((يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناءا على تقديم هذا الأخير لإستقالة الحكومة)).

يفهم من ذلك بأنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يبادر من تلقاء نفسه بإنهاء مهام الوزير الأول، إذ أن خروج هذا الأخير هو مرتبط بتقديمه لإستقالة حكومته، إما بسبب رفض الجمعية الوطنية الموافقة على البرنامج الحكومي، أو في حالة تقديمه لإستقالته بمبادرة منه.

ويميل الجانب الراجح في الفقه إلى تقييد سلطة رئيس الجمهورية بخصوص عزل الوزير الأول، حيث يرى الفقيه "جورج بيردو" أن هامش الحرية المتاح أمام رئيس الجمهورية ضيق جدا، لذلك لا يمكن لهذا الأخير إعفاء وزير أول يحظي بثقة الجمعية الوطنية إلا بطلب منه (**1**).

في نفس الإتجاه أكد الفقيه "بيير باكتيه" على أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية التي يرى من خلالها (دون أن يكون على خلاف سياسي مع الوزير الأول) ضرورة عزله وتعويضه بشخصية أخرى، لكن بشرط أن يكون للرئيس والأغلبية البرلمانية نفس التوجه السياسي، أما في حالة العكس فلا يمكن للرئيس الجمهورية مطالبة الوزير الأول بالإستقالة، وقد يحدث أن يستقيل رئيس الجمهورية إثر ذلك (**2**).

وهو نفس الرأي الذي سبق أن عبر عنه الفقيه "موريس دوفرجيه" مؤكدا أنه: ((إذا كان رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول فهو لا يعزله، وإنما يضع حدا لمهامه عندما تقوم الجمعية الوطنية بقلب الحكومة أو عندما يقدم الوزير الأول إستقالته))، ويضيف أيضا: ((إذا تم عزل الوزراء الأول في فرنسا برغبة من الرئيس فإن

1- Goerges Burdeau: (manuel droit Constutitionnel), op .cit , P :521

2- Piere Pactet: (Institutions Politiques et droit Constitutionnel), op .cit, P : 395

ذلك يتم أيضا بناءا على رغبتهم بالإستقالة ولم يخلق عرف دستوري في هذا الخصوص)) (**1**).

بناءا عليه، إذا كان نص الدستور قد حد من من سلطة رئيس الجمهورية في عزل الوزير الأول فقد أثبت الواقع العملي الفرنسي عكس ذلك، على الأقل منذ دخول دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة حيز التطبيق لغاية الولاية الرئاسية ل "فرانسوا ميتران"، إذ أن الوزير الأول كان مرتبط بشكل كبير برئيس الجمهورية، وأن هذا الأخير هو من يقرر في مصير الوزير الأول بأساليب وطرق مختلفة يحقق من خلالها إقالته، ولا أدل على ذلك تصريح الجنرال" ديكول" في ندوة صحفية بتاريخ **31** يناير **1964**جاء فيه: ((الرئيس هو من يختار الوزير الأول ويملك القدرة على إستبداله، إما لأنه أدى المهمة التي عين من أجلها، أو لم يكن في مستوى ذلك)) (**2**)، متنكرا بذلك لتصريح سابق أمام اللجنة الدستورية يقر فيه بعدم قدرة رئيس الدولة على عزل الوزير الأول (**3**).

كما قد يحدث وتبدو إستقالة الوزير الأول في الظاهر إرادية، لكنها في العمق هي تجسيد لإرادة رئيس الجمهورية، حيث يعمد هذا الأخير إجباره على الإستقالة، لتأخذ شكل ما يصطلح عليه بالإستقالة المفتعلة (la démission provoquée) (**4**)، وبهذا الصدد أشار العميد "هوريو" إلى أن رئيس الدولة وإن كان لا يملك دستوريا صلاحية عزل الوزير الأول إلا أنه يستطيع دفعه للإستقالة، إما من خلال رفض التوقيع على المراسيم التي تقدم له، أو من خلال حثه للجمعية الوطنية بشكل ضمني على إسقاط الحكومة مقابل عدم حلها (**5**).

وهو ما حصل مع "جاك شابان دلماس" الذي ما كان ليطلب على الأرجح تصويتا يمنح الثقة في الجمعية الوطنية لو كان في نيته التخلي عن رئاسة الحكومة، فرغم حصوله على ثقة الجمعية الوطنية لم يمنع هذا الأمر الرئيس "جورج بومبيدو" من إقالته في يوليوز **1972** وتعويضه "ببيير مسيمر" (**6**).

وقد أوضح دلماس أن خروجه من الحكومة لم يكن برغبة شخصية منه وإنما بسبب التوجه الذي أبداه رئيس الجمهورية بتغيير الحكومة (**7**)، والذي برر بدوره ملابسات عزل السيد دلماس شابان في ندوة صحفية بتاريخ

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي - دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 50

2- Jean Massot: (l'arbitre et le capitaine -Essai sur la responsabilité présidentielle -), Flammarion,1987, p : 231

3- Bernard Chantebout :(Droit Constitutionnel), Dalloz, Paris 20ème édition,Paris, 2003, P : 441

4- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا - دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 232

5- André Hauriou: (Droit Constitutionnel et Institutions Politiques), Paris, 1970,P : 814

6- Francis Hamon – Michel Troper :(Droit Constitutionnel), L.G.D.J, Paris, 28 ème , édition, Paris, 2003, P: 604

7-Marcel Perlot: (Institution Politiques et Droit Constitutionnel), Dlloz,Paris,7 ème édition, 1978, p: 702

21 شتنبر **1972** بقوله: ((لرئيس الدولة وحده الحق في عدم الإحتفاظ بنفس الوزير الأول مدة سبع سنوات ويرجع له الحق في تحديد تاريخ هذا التغيير)) (**1**).

لذلك فإن هذه القدرة على الإقالة الغير المباشرة لم تكن لتصبح ممكنة إلا نتيجة التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، وفي هذه الحالة يصبح من اليسير على رئيس الدولة عزل الوزير الأول، إذ لايمكن لهذا الأخير مقاومة الطلب الرئاسي بالإستقالة، نظرا لوجود أغلبية داعمة للرئيس بالبرلمان، وبالتالي فالوزير الأول الذي يضع نفسه ضد إرادة الرئيس خارج حالة التعايش سيكون "سيدا حزينا"(Un triste sire) وسيحترق سياسيا بسرعة في حالة عجزه عن التدبير الحكومي (**2**). وعلى العكس من ذلك تبقى حالة "جاك شيراك" الوحيدة التي قدم فيها إستقالته بشكل طوعي في **25** شتنبر سنة **1976** مبررا موقفه بخلاف بينه وبين رئيس الجمهورية (**3**).

أما في حالة التعايش (Cohabitation) بين الرئيس والأغلبية المعارضة فلا يمكن لرئيس الدولة عزل الوزير الأول، إذ يصير بإمكان الأخير مقاومة ضغوط الرئيس والبقاء مزاولا لمهامه على رأس الحكومة في ظل دعم البرلمان، وهو ما يجعله لا يصاب بالخيبة (Indéboulonnable) (**4**) بحسب تعبير "جاك شابون دلماس".

من جهة ثانية، يمكن أيضا أن يقدم الوزير الأول إستقالته عقب كل إنتخابات تشريعية أو رئاسية، وهي نوع من الإستقالة اللبقة التي تعطي للرئيس الحرية في تشكيل حكومة من إختياره (**5**).

ثانيا: نهاية مهام رئيس الحكومة في النظام الدستوري الإسباني.

إذا كان الدستور الإسباني قد نص في مادته **62** على حق الملك في عزل رئيس الحكومة ووضع حد لمهامه،

1- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 231

2- نفس المرجع، ص: 232

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلط في المغربي على ضوء دستور النظام السياسي 1996)، المرجع السابق، ص: 231

4- Paul Jaques Jean: (Droit Constitutionnel et Institutions politiques), 3 èmeédition, Dalloz, Paris, 1980, pp: 155-156

5- Phillippe Ardant: (Institutions politiques et Droit Constitutionnel), 8 èmeédition, L.G.D.G, France, 1980, P: 81

فإن روح الدستور جعل من هذه السلطة في مجملها مجرد سلطة رمزية أو إعتبارية، بحكم أن بقاء هذا الأخير في منصبه يبقى خاضعا لإرادة الأغلبية النيابية، ففي حالة رفض البرلمان منح ثقته للحكومة أو تبنى ملتمس الرقابة ضدها يقدم رئيس الحكومة إستقالته، أيضا تنتهي مهام الحكومة في حالة إجراء الإنتخابات العامة، أو وفاة رئيسها (**1**).

يبدو من خلال ما سبق بأنه ليس للملك بإسبانيا على غرار الأنظمة البرلمانية أي دور فعلي سواء في إنهاء مهام رئيس الحكومة أو باقي الزوراء، إذ يبقى البرلمان هو المقرر الفعلي لذلك.

الفرع الثاني: مشاركة رئيس الحكومة في إعفاء الوزراء.

أضافت مقتضيات الفصل **47** من دستور **2011** أحكاما جديدة مخالفة لتلك التي أطرت التجارب الدستورية السابقة (**2**)، فرغم تكريسها لسلطة الملك في إعفاء الوزراء فرادى وجماعات، إلا أنه أقر بمشاركة رئيس الحكومة في عملية إقالة الوزراء من خلال إمكانيتين إثنتين: أولاها تتمثل في إستشارة الملك لرئيس الحكومة بشكل قبلي قبل مبادرته بإعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة (الفقرة الأولى)، وثانيها تتمثل في طلب رئيس الحكومة من الملك بإعفاء عضو أو أكثر من مهامهم من تلقاء نفسه، أو بناءا على إستقالتهم الفردية أو الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعفاء الملك لأعضاء الحكومة بعد إستشارة رئيس الحكومة.

أعطيت رئيس الحكومة بموجب الدستور الجديد صلاحية إقتراح إعفاء الوزراء وجعلها متقاسمة بشكل أفقي بينه وبين الملك عن طريق الإستشارة، وإبداء الرأي، فيما يبقى للملك صلاحية التقرير في الإقالة من عدمه، وقد نصت الفقرة الثالثة من الفصل **47** من دستور **2011** بهذا الخصوص على أنه: ((للملك بمبادرة منه، وبعد إستشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم)).

1- نصت المادة 101 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011على ما يلي: ((تنتهي مهام الحكومة بعد إجراء إنتخابات عامة أو في الحالات المنصوص عليها في الدستور بخصوص سحب الثقة من الحكومة أو عند إستقالة رئيس الحكومة أو وفاته)).

2- نص الفصل 24 من دستور سنة 1962 على ما يلي: ((يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن إستقالوا أفرادا أو جماعة)).
أما دستوري 1970 و 1972 فنصا في الفصل 24 لكل منهما على ما يلي: ((يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن إستقالوا))
، وفي دستوري 1992 و 1996 جاء في الفصل 24 لكل منهما ما يلي: ((يعين الملك الوزير الأول ويعين باقي أعضاء الحكومة بإقتراح من الوزير الأول. وله أن يعفيهم من مهامهم. ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على إستقالتها)).

وفقا لذلك، لا يمكن للملك المبادرة بإعفاء الوزراء دون إستشارة رئيس الحكومة لأن هذا الأخير هو الذي يمتلك سلطة إقتراح الوزراء، لذلك صار واجبا على الملك أن يستشير رئيس الحكومة بإعتباره المسؤول عن التشكيلة الحكومية، وله يرجع الأمر في إقتراح من يعين الملك ليحل محل الوزير أو الوزراء الذين تم إعفائهم، ويمكن لرئيس الحكومة القبول بقرار الملك بعزل عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، كما يمكنه التعبير عن رفضه لقرار الملك بإعفاء أحد الوزراء بتقديمه لإستقالته، غير أن هذا الإجراء وإن كان واردا من الناحية الدستورية يبقى من المتعذر تحقيقه من الناحية العملية، فهو لا يعدو مجرد إجراء شكلي غير ملزم للملك، مثله مثل الإقتراح الذي يقوم به رئيس الحكومة فيما يتعلق بتعيين أعضاء الحكومة.

والواقع أن التنصيص المباشر على حق الملك في عزل وزير أو مجموعة وزراء يجعلهم تابعين للملك ومسؤولون أمامه، بصرف النظر عن رأي رئيس الحكومة فيهم، إذ أن "رضا" الأخيرعن عملهم ليس ضمانة لإستمرار تحملهم المسؤولية، وهو ما يكرس إستمرار أحد المظاهر الشبه الرئاسية للنظام المغربي (**1**).

وقد جرى التطبيق العملي لهذا المقتضي حين قرر الملك بتاريخ **24** أكتوبر **2017** إعفاء أربعة وزراء (**2**) في حكومة سعد الدين العثماني، بصفتهم الوزارية بالحكومة السابقة (حكومة عبد الإله بنكيران)، بسبب تعثر تنفيذ مشاريع برنامج "الحسيمة منارة المتوسط"، التي أطلقها الملك محمد السادس سنة **2015**، وقد كشفت تقارير المجلس الأعلى المكلف من قبل الملك للتحقيق في الموضوع عن وجود عديد الإختلاسات المالية، فضلا عن عدم إلتزام القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية بإنجاز المشاريع المبرمجة.

من جهة ثانية، لا يمكن للملك بمبادرة منه أن يعفي الحكومة برمتها، لأن إعفاءه لعضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، لا يعني بالضرورة إعفاء الحكومة بكاملها، وبالتالي لا ينبغي أن يفهم من عبارة ((...يعفي عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة))، أن يشمل العزل رئيس الحكومة أيضا، فهذا الأخير لا يمكن للملك إنهاء مهامه دستوريا إلا بعد تقديمه لإستقالته التي يترتب عنها نهاية مهام باقي أعضاء الحكومة تلقائيا.

1- حسن طارق: (الدستور والديموقراطية: قراءات في التوترات المهيكلة لوثيقة 2011)، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، الرباط 2013، ص: 40

2- جاء في ديوان البلاغ الملكي الديوان الملكي المغربي أن الإعفاء جاء تنفيذا لمقتضيات الدستور، وبعد إستشارة رئيس الحكومة سعد الدين العثماني، وتعلق الأمر بكل من وزيرالتربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي محمد حصاد بصفته وزيرالداخلية في الحكومة السابقة، ووزير الإسكان محمد نبيل بنعبد الله بصفته وزيرا عن القطاع نفسه في الحكومة السابقة، ووزير الصحة الحسين الوردي الذي كان وصيا على القطاع في الحكومة السابقة، والعربي بن الشيخ كاتب الدولة لدى وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي المكلف بالتكوين المهني، بصفته مديرا عاما لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سابقا.

الفقرة الثانية: إعفاء الملك للوزراء بطلب من رئيس الحكومة.

بموجب الدستور الجديد بات بإمكان رئيس الحكومة سواءا بمبادرة منه أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، أو بناءا على إستقالتهم الفردية أو الجماعية.

أولا: مبادرة رئيس الحكومة بطلب إعفاء الوزراء.

وفقا لمقتضيات الفقرة الرابعة للفصل **47** من الدستور، لرئيس الحكومة صلاحية المبادرة بإقتراح عزل عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، وذلك من خلال تقديمه لطلب إلى الملك يلتمس فيه إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة (**1**)، لكن حتى يتم إعفاء الوزراء بمبادرة من رئيس الحكومة ينبغي بالضرورة الرجوع للقرار الملكي في هذا الشأن.

والتساؤل المطروح هنا هو حول الصيغة القانونية التي يتم بها إعفاء الوزراء بمبادرة من رئيس الحكومة، هل يتم ذلك بموجب مرسوم؟ أم بموجب ظهير؟ فإذا إنطلقنا من الفقرة المشار إليها نجدها لا تعطي الحق لرئيس الحكومة إلا في المبادرة، أي حق تسمية الوزراء الذين يرغب الملك أن يضع حدا لمهامهم، وإقتراح من يحل محل الوزير المقال، وهذا التصرف أي الإعفاء، لا يتم إلا بموجب ظهير يتخذه الملك ويوقعه بالعطف رئيس الحكومة حتى يتحمل فيه المسؤولية.

ثانيا: طلب رئيس الحكومة إعفاء الوزراء بناء على إستقالتهم.

منح الدستور المغربي لرئيس الحكومة إلى جانب إقتراحه عزل الوزراء، لعب دور الوسيط الذي يقوم بعرض إستقالة الوزراء على أنظار الملك (**2**)، ومضمون هذا الإجراء يتمثل في تقدم الوزراء بإستقالاتهم إلى رئيس الحكومة، بحيث لا يمكن لهؤلاء التقدم بطلب إعفائهم مباشرة للملك، وذلك إحتراما لقاعدة توازي الأشكال، التي يعتبر بموجبها رئيس الحكومة هو المسؤول عن إختيارهم من الناحية القانونية على الأقل ويعملون تحت سلطته. ليأتي عليه الدور بعد ذلك بعرض إستقالات الوزراء على أنظار الملك الذي يملك صلاحية التقرير فيها

1- نصت الفقرة الرابعة من الفصل47 من دستور2011 على ما يلي: ((لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثرمن أعضاء الحكومة)).

2- نصت الفقرة الخامسة من الفصل (47) من دستور 2011على مايلي: ((لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أوأكثرمن أعضاء الحكومة بناءا على إستقالتهم الفردية والجماعية)).

بحسب نص الدستور، وذلك خلافا للتجارب الدستورية السابقة التي لم يكن فيها للوزير الأول أي دور في إعفاء أعضاء الحكومة، حيث كان للملك سلطة مباشرة في إعفائهم، كما كان لأعضاء الحكومة الحق في طلب إعفائهم مباشرة من الملك.

جدير بالذكر أيضا، أن الدستور الحالي إلى جانب تنصيصه على الإستقالة الجماعية للوزراء، أعاد أيضا مفهوم الإستقالة الفردية الذي نص عليه دستور سنة **1962** بشكل صريح (**1**)، إذ صار بإمكان الوزراء تقديم إستقالتهم بصفة فردية، فيما لم تحضر الإستقالة الفردية في دساتير **1970-1972-1992-1996** إلا بشكل ضمني. وتفعيلا لهذا المقتضى الدستوري قدم رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران ملتمسا إلى الملك يطلب فيه إعفاء وزيرين بناءا على إستقالتهما الفردية في يناير سنة **2015** (**2**).

ومهما كان نوع الإستقالة للوزراء سواءا فردية أو جماعية فالأمر لن يؤدي حتما إلى إعفاء رئيس الحكومة، فبإمكان هذا الأخير أن يقترح على الملك لائحة لأعضاء حكومة جديدة يرأسها بطلب من الملك، على غرار ما حصل بعد قرار إستقالة وزراء حزب الإستقلال الخمسة (**3**) من الحكومة بتاريخ**11** ماي **2013**، إعتراضا على الطريقة التي يسير بها حزب العدالة والتنمية شؤون الدولة، حيث تم تعويضهم بعد موافقة الملك على إقتراح رئيس الحكومة بوزراء أخرين من حزب التجمع الوطني للأحرار في **14** أكتوبر من نفس السنة.

بالتالي، بالرغم من التحول الذي طرأ على دور رئيس الحكومة في إنهاء مهام الوزراء بإعتباره المسؤول عن إختيارهم، فإن حضور السلطة التقديرية للملك في أي قرار يتخذه رئيس الحكومة حالة ما رغب في وضع حد لمهام الوزراء، سواء كان ذلك بناءا على مبادرة من رئيس الحكومة، أو بناء على إستقالة الوزراء، تجعل منها أفعالا لا تكتمل وتصبح سارية المفعول إلا بموافقة الملك، وهو ما يجيز القول بأن هذا الأمر يشكل مظهرا من

1- نص دستور 1962 في الفصل (24) على مايلي: ((... ويعفيهم من مهامهم و يقيلهم (الوزراء) إن إستقالوا أفرادا أو جماعات)).

2- يتعلق الأمر بوزرين من حزب العدالة والتنمية؛ هما الوزير الحبيب الشوباني المكلف بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، والوزيرة المنتدبة لدى وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر سمية بنخلدون.

3- تعلق الأمر بكل من: نزار بركة وزير الإقتصاد والمالية، وفؤاد الدويري، وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، ويوسف العمراني الوزير المنتدب في الشؤون الخارجية والتعاون، وعبد اللطيف معزوز، الوزير المكلف بالمغاربة المقيمين بالخارج، وعبد الصمد قيوح، وزير الصناعة التقليدية.

مظاهر سلطته الرئاسية على الحكومة وأحد الأدوات الرئيسية للتحكم في الجهاز التنفيذي.

هذا الوضع لا يختلف كثيرا عن وضعية الوزير الأول في النظام الفرنسي كما تصورها مصمموا الدستور في صياغته الأصلية على الأقل، فإلى غاية سنة **1986** تاريخ ظهور ما أصطلح على تسميته بحالة التعايش في النظام الدستوري الفرنسي، ظل رئيس الجمهورية صاحب أهلية ممارسة سلطة الدولة Détenteur initial de l'autorité de l'état، وأن هذه الصفة تمنحه سلطة التحكم في نشاط الحكومة وفي صلاحياتها، من خلال تحكمه في نشاط وإجتماعات مجلس الوزراء (**1**).

المبحث الثاني: المركز الوظيفي لرئيس الحكومة.

حمل دستور **2011** تحولا نوعيا في إختصاصات رئيس الحكومة، تمثلت أولى مؤشراته في إحلال تسمية "رئيس الحكومة" محل "الوزير الأول" ومنحه صفة رئيس السلطة التنفيذية، مع ما لذلك من رمزية والمكانة الجديدة التي أصبح يتمتع بها من (الناحية الدستورية) في دواليب الحكم والجهاز التنفيذي للدولة، وقد ألقى المشرع الدستوري بهذا الخصوص على عاتقه مجموعة من المهام والصلاحيات لم تتوفر له بالتجارب الدستورية السابقة، مع توفيره للشروط والضمانات اللازمة لممارستها في إنسجام مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، ويأتي على رأس هذه الصلاحيات قيادة وإدارة وتنسيق العمل الحكومي (المطلب الأول)، وممارسة السلطة التنظيمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قيادة رئيس الحكومة للنشاط الحكومي.

إذا كانت الحكومة تقوم بتحديد سياسة العامة للدولة وتنفيذها، فإن رئيس الحكومة تعود له مهمة إدارة العمل الحكومي في مختلف مظاهره المادية والقانونية، لتشكل بذلك محور النشاط الذي ترتد إليه كل صلاحياته الأخرى (الفرع الأول)، ومن أجل ذلك يستعين رئيس الحكومة بعدد من المصالح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قيادة العمل الحكومي تشمل التنسيق.

يعتبر رئيس الحكومة القائم بتنفيذ البرنامج الحكومي ويعمل من أجل ذلك على تنسيق العمل الحكومي (الفقرة

1-Jean GIQUEL et Jean Eric GIQUEL: (Le droit constitutionnel et les institutions politiques), édition Montchretin, 2008, pp: 628 -630

الأولى)، الذي يتخذ عدة صور (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رئيس الحكومة سلطة تنسيقية.

تعد مسؤولية رئيس الحكومة في تنسيق النشاط الوزاري عنصرا أساسيا في تحضير السياسيات الحكومية، وضمان الإنسجام الحكومي، فعلى الرغم من عدم تنصيص دستور **2011** بشكل صريح على الوظيفة التنسيقية لرئيس الحكومة شأنه في ذلك شأن دستور **1962(1)**، حيث إقتصر الفصل **89** منه على القول بأن رئيس الحكومة يقود العمل الحكومي **(2)**، وذلك على غرار الدستور الفرنسي الذي لم تتضمن فصوله أي إشارة على تنسيق الوزير الأول للعمل الحكومي ونص فقط على إدارته للعمل الحكومي **(3)**.

يبقى الفهم الواضح لقيادة العمل الحكومي يتضمن بالضرورة تنسيق الأنشطة الوزارية، بحكم أنها إحدى الوظائف المكونة للإدارة والقيادة **(4)**، ويعتبر رئيس الحكومة السلطة المؤهلة للإضطلاع بمهمة التنسيق الحكومي بحكم أنها تدخل ضمن مهامه الأساسية التي يفترض أن يقوم بها، فهو رئيس الفريق الحكومي والمسؤول عن ضمان وحدته وتماسكه، وهو الوحيد الذي تعود له مسؤولية التوفيق بين المواقف الوزارية، بحيث لا يمكن تصور رئيس حكومة لا يمارسة هذه المهمة، بحكم أن التنسيق في مفهومه العام هو "جوهر كل نشاط القيادة والإدارة وليس جزءا قابلا للتحديد من هذا النشاط "، كما ينطوي في نفس الوقت على وظائف متكاملة تشمل كل من التخطيط، والتنظيم، والقيادة، والمراقبة **(5)**.

من جهة ثانية، رغم أن تنسيق العمل الحكومي يظل إختصاصا خاصا برئيس الحكومة، فإن الواقع العملي لم

1- بالمقابل نص دستور 1970 في فصله 63 على التالي: ((يتولى الوزيرالأول تنسيق النشاطات الوزارية))، لتتغير صيغة هذا المقتضى في دستور سنة 1972 بحيث نص فصله 63 على ما يلي: ((يتحمل الوزير الأول مسؤولية تنسيق النشاطات الوزارية))، وهوذات المضمون الذي حمله الفصلان (64 و63) من دستوري 1992و 1996 على التوالي.

2- نصت الفقرة الثانية من الفصل (89) من دستور 2011 على التالي: ((تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف و الوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية)).

Voir aussi: Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op .cit , p: 170

3- نصت الفقرة الأولى للفصل 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958على ما يلي: ((يدير الوزير الأول عمل الحكومة، وهو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويكفل تنفيذ القوانين مع مراعاة أحكام المادة 13، كما يمارس السلطة التنظيمية، ويسند الوظائف المدنية و العسكرية)).

4- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 269

5 - نفس المرجع، ص: 269

يرتقي بعد لمستوى التغيير الذي جاء به دستور **2011** بخصوص سلطة رئيس الحكومة كرئيس للسلطة التنفيذية مسؤول عن تدبير عمل فريقه الحكومي، إذ لا تزال سلطته في هذا المجال واقعة تحت سلطة أعلى منها تتمثل في المؤسسة الملكية التي تعتبر كسلطة ضبط ومراقبة.

بخلاف إسبانيا حيث لا مجال للحديث عن هذا التداخل، بحكم أن جوهر الدستور الإسباني يجر في حمولته سلطتين؛ سلطة رمزية للملك، وسلطة فعلية لرئيس الحكومة، الذي يبقى هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية ولاينازعه فيها أحد، فهو رئيس الوزارء، وهو من يدبر العمل الحكومي وينسق مهام باقي الوزراء دون المساس بصلاحية واحد منهم بخصوص إدارتها (**1**)، والملك لايرأس مجلس الوزارء إلا عند الضرورة بناءا على طلب من رئيس الحكومة وبإستدعاء منه، أيضا إذا كان حضور الملك بالمجلس الوزراي بحسب الفصل **62** من الدستور لا يمنعه من إبداء رأيه وإقتراحه، فإن دعوته تكون في الغالب من أجل إحاطته بالسياسة العامة للحكومة وأحوال الدولة السياسية الاقتصادية والاجتماعية (**2**).

الفقرة الثانية: صور التنسيق الحكومي.

بإعتباره القائد الإداري للحكومة، والمسؤول عن توزيع المهام بين الوزراء وضمان التناغم بينهم، يتخذ الدور التنسيقي لرئيس الحكومة عدة صور:

أولا: التنسيق الرئاسي.

بحكم أنه المسؤول عن الجمع بين أعضاء الحكومة، يعتبر رئيس الحكومة السلطة الدستورية المسؤولة على تنسيق النشاطات الوزارية، وضمان الأداء السليم للحكومة والحفاظ على وحدتها، لأجل ذلك تتطلب هذه المهمة أن يتبنى رئيس الحكومة إستراتيجيتين إثنتين: فإما أن يتصرف "كرئيس للأركان"، بإستخدام مهارته كحكم للتوصل إلى توافق في الآراء حول موضوع الصراع بإقناع المنشقين بقبول وجهة النظرالسائدة، والتحكم في إدارة المسؤولية الجماعية، أو أن يكون "مديرا ديكتاتورا"، الذي يقدم الحلول والمقترحات، بل حتى فرضها

1- الفصل 98 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011

2- نريمان مكناش: (السلطة التنفيذية في بعض بلدان المغرب العربي – الجزائر – المغرب - تونس)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق سعيد حمدين، السنة الجامعية 2014-2015، المرجع السابق، ص: 82

لمواجهة المواقف المختلفة (**1**).

ثانيا: التنسيق التوفيقي.

يستهدف هذا النوع من التنسيق تجاوز أسلوب الجبر والفرض، بحكم أن هذا الأسلوب لا يستلزم نهجه بالضرورة في جميع الحالات، كما أنه لا يتحدد في مجرد إصدار الأوامر أو الحلول وفرضها، بل يشمل كذلك عناصر أخرى مثل التقريب بين وجهات النظر، والمشاركة والتوافق بشكل يسمح بإصدار القرارات الجماعية الغير المفروضة (**2**).

فالأمر لا يتعلق هنا بتعويض النوع الأول من التنسيق بالثاني، فهما يتكاملان وينسجمان مع بعضهما البعض.

ولنجاح هذا النوع من التنسيق يستوجب إعادة النظر في مسطرة إتخاذ القرارات التي يجب أن توفق بين مصالح ورغبات وتطلعات المدارين، ويبقى الميدان الإقتصادي المجال الأمثل للتنسيق التوفيقي، لا سيما مجال التخطيط، وهو المجال الذي يلعب فيه رئيس الحكومة دور المراقب، إذ يتدخل في جميع مراحل الإعداد بهدف خلق الإنسجام بين القطاعات الوزارية بشكل يصب في مصلحة تحقيق الأهداف العامة للمخطط (**3**).

من جانب أخر، لا يقتصر الدور التنسيقي لرئيس الحكومة على النوعين السابقين، بل يشمل نوعا أخر يسمى بالتنسيق عن طريق الضم.

ثالثا: التنسيق عن طريق الضم.

يتخذ التنسيق عن طريق الضم شكل تنسيق أفقي يعوض الشكل التقليدي للتنسيق وهو الشكل العمودي.

يستهدف التنسيق الأفقي الحد من سلبيات التعدد والتخصص الوزاري، فمن المعروف أنه بمقدار توزيع العمل تنشأ نتيجة مزدوجة: تتمثل في تزايد التخصص، وتقلص التنسيق، أي يصبح كل من التخصص الوزاري

1- Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit , p: 204

2- أحمد إدريس: (الوزير الأول في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 161

3- نفس المرجع، ص: 162

والتنسيق يسيران في إتجاهين متناقضين، بحيث كلما تعدد التخصص الوزاري زادت الحاجة للتنسيق، وبالعكس كلما تقلص التخصص الوزاري تراجعت الحاجة إلى التنسيق بين الوزارات (**1**).

بهذا الشأن يستهدف هذا النوع من التنسيق كما تدل التسمية ضم عدد من المصالح والقطاعات الحكومية إلى رئاسة الحكومة، وكما هو الشأن بالنسبة للتنسيق التوفيقي يبقى المجال الإقتصادي المجال الأمثل للتنسيق عن طريق الضم من طرف رئيس الحكومة (**2**)، إذ يوجد عدد من الهياكل ذات الصبغة الإقتصادية ترتبط برئاسة الحكومة، كالوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة بين **2012** و **2016**.

فضلا عن ذلك، لا يقتصر التنسيق عن طريق الضم على القطاعات الإقتصادية، بل يشمل أيضا قطاعات أخرى كالوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، والوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بإدارة الدفاع الوطني.

من جهة ثانية، يمكن لهذا النوع من التنسيق أن يتسبب بعرقلة السير العادي لنشاط الحكومة بالنظر للتضخم الذي عليه الهياكل التابعة لرئاسة الحكومة، لذلك يستوجب على رئيس الحكومة متابعة العمل في كل مراحل تطوره (**3**).

الفرع الثاني: وسائل التنسيق الحكومي.

لفهم عمق وظيفة التنسيق لرئيس الحكومة كان لابد أن تنصب الدراسة أيضا على الوسائل والميكانيزمات التي يستعين بها رئيس الحكومة، وهذه الوسائل منها ماهو مشترك بين رئيس الحكومة وبين باقي أعضاء فريقه الحكومي (الفقرة الأولى)، ومنها ما هو خاص برئيس الحكومة (الفقرة الثانية)، فضلا على بعض المصالح الملحقة به (الفقرة الثالثة).

1- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 272

2- أحمد إدريس: (الوزير الأول في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 163

3- نفس المرجع، ص: 162

الفقرة الأولى: وسائل التنسيق المشترك للعمل الحكومي.

تتمثل في المجلس الحكومي، والإجتماعات الوزارية المصغرة.

أولا: المجلس الحكومي.

يعتبر المجلس الحكومي من أهم مستجدات دستور **2011** كأداة أساسية تسهم في تطوير والرفع من نجاعة العمل الحكومي.

1- المجلس الحكومي في دستور 2011.

يشار بداية أن هذا المجلس إرتبط في ظهوره بتطور التنظيم الإداري بفرنسا، حيث تم تشكيل أول مجلس للحكومة بموجب مرسوم "ديكال الكبير" في **29** غشت سنة **1846**، الذي نص على أنه: ((يدير مجلس الحكومة الشؤون العامة للبلاد وفقا للقوانين واللوائح الجاري بها العمل)) (**1**).

وكان هذا المجلس يشبه لجان الوزراء التي وجدت في عهد لويس الخامس عشر التي كانت تضم إجتماعات تحضيرية غير رسمية للوزراء تحت رئاسة الوزير الأول.

مكنت هذه المؤسسة رئيس الوزراء من الجمع بين أعضاء الحكومة في مجلس يترأسه، لدراسة القضايا التي تهم الشؤون العامة للدولة التي كان من المقرر مناقشتها بمجلس الوزراء، حيث لم يكن في ذلك الوقت هيئة لصنع القرار بل هيئة تحضيرية (**2**).

مغربيا أحدثت هذه المؤسسة لأول مرة بداية من حكومة امبارك البكاي سنة **1953**، كإطار لإجتمعات الحكومة خارج إطار مجلس الوزراء تحت رئاسة الوزير الأول للتشاور وتبادل الأراء، وطرح المشاريع، والتنسيق بين السياسات القطاعات لمختلف الوزارات (**3**).

1-Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op .cit, p: 171

2-op .cit , p: 171

3 - محمد الرضواني: (السلطة التنفيذية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 178

لتظل هذه المؤسسة حتى مع إقرار دستور سنة **1962**، خارج إطارالمؤسسات الرسمية المكلفة بالعمل الحكومي، حيث إكتفى هذا الأخير بالنص على مجلس الوزراء كإطار وحيد والهيئة الرئيسية لإتخاذ القرارات داخل السلطة التنفيذية من خلال الفصلين **25** و**67**، دون أن يشير إلى مجلس الحكومة الذي أعتبر هيئة شكلية، يقتصر دورها في إعداد مشاريع النصوص التنظيمية والتشريعية، وتقديمها لمجلس الوزراء الذي يرأسه الملك للبث فيها.

وهوالأمر الذي لم يطله أي تغيير في جميع الدساتير اللاحقة **(1970-1972-1992-1996)**، إذ إكتفت هي الأخرى بالنص على المجلس الوزراي كمؤسسة أساسية في رسم السياسات العامة، دون المجلس الحكومي في ظل غياب وجود قانون خاص ينظم سير عمل الحكومة.

ورغبة من المشرع الدستوري المغربي بالنهوض بمؤسسة الحكومة ومنحها أساسا دستوريا لممارسة مسؤولياتها التنظيمية والتنفيذية، تم الإرتقاء بالمجلس الحكومي في دستور **2011** إلى مؤسسة دستورية مستقلة من شأنها ترشيد العمل الحكومي، وتسريع وثيرة أداءه، وضمان إستمراريته بشكل منتظم، وتدبير علاقة الحكومة مع باقي مؤسسات الدولة بشكل متكامل، وهوما يترجم إنتقالا نوعيا من مفهوم الجهاز الحكومي إلى مفهوم المؤسسة الحكومية **(1)**.

وقد خص دستور **2011** المجلس الحكومي بصلاحيات تنفيذية واسعة، منها ماهو ذاتي تقريري لا تتطلب المرور بالمجلس الوزاري، وأخرى ذو صبغة تداولية تشكل إجتماعاته بشأنها محطة هامة في التحضير للمسائل التي تعرض على المجلس الوزاري للبث فيها ضمن ما يتمتع به من صلاحيات.

2 - سير أعمال المجلس الحكومي.

شكل المجلس الحكومي إطارا مهما للإعلام والإطلاع على الشؤون العامة للدولة وهيئة للتنسيق الحكومي، بهذا الخصوص حدد القانون التنظيمي رقم **13. 065** المتعلق بتنظيم وتسييرأشغال الحكومة والوضع القانوني

1- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 213

لأعضائها القواعد المرجعية المنظمة لسير عمل المجلس الحكومي، والمتمثلة في النقط التالية:

أ- جدول الأعمال.

بحسب المادة **15** من القانون التنظيمي رقم **065.13** يعود أمر تحديد جدول أعمال المجالس الحكومية إلى الأمين العام للحكومة، ويعرضه على رئيس الحكومة للموافقة عليه قبل توزيعه على باقي الوزراء، كما يمكن للمجلس بحسب الفقرة الأخيرة من نفس المادة أن يتداول في كل قضية أخرى غير القضايا المسجلة في جدول أعماله، إذا ما قرر رئيس الحكومة ذلك بمبادرة منه، أو بناء على طلب أحد أعضاء الحكومة.

وفي هذه الحالة يتم تعميم المعلومة وإشعار باقي مكونات الحكومة بجميع النقط الواردة في جدول الأعمال، بما في ذلك تلك التي تكون طارئة ويوضع أجل خاص بها، حتى يتمكن الوزراء من الإستعداد للمناقشة وجمع المعلومات حول الموضوع الطارئ.

كما يتضمن جدول أعمال المجلس الحكومي في الغالب المسائل والمشاريع التي تحضرها الحكومة قبل عرضها على المجلس الوزاري للتقرير فيها، والرامية إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تدخل ضمن المهام التنفيذية للحكومة، ومشاريع المراسيم التنفيذية الرامية إلى توزيع العمل بين أعضاء الحكومة.

ب- إجتماعات مجلس الحكومة.

تنعقد جلسات المجلس الحكومي مرة واحدة في الأسبوع إلا في حالة وقوع ما يحول دون ذلك، وفي حال تعذر حضور عضو من أعضاء الحكومة اجتماعا من اجتماعات المجلس لأي سبب من الأسباب، وجب عليه إحاطة رئاسة الحكومة بذلك قبل إنعقاد الإجتماع. وفي كل الأحوال لا تعتبر إجتماعات المجلس صحيحة، إلا إذا حضرها أغلبية أعضاء الحكومة (**1**).

تجد إجتماعات المجلس الحكومي جذورها في الممارسة المغربية تحت رئاسة الوزير الأول بإعتباره المنسق، والموجه للعمل الحكومي بحضور جميع الفئات الوزارية من وزراء، وكتاب دولة، ووزراء منتدبون، ونواب كتاب الدولة بمقر الوزارة عينها، بإستثناء بعض المجالس التي إنعقدت خارج المغرب بسبب الظروف السياسية

1- المادة 14 من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

التي كان يعرفها المغرب المتمثلة في المفاوضات لنيل إستقلاله مع السلطات الفرنسية خلال الفترة (دجنبر **1955-1962**)، كالمجلس المنعقد في **16** فبراير سنة **1956**، والمجلس الحكومي الذي إنعقد في مارس **24** مارس من نفس السنة (**1**).

من جهة ثانية، إذا كان رئيس الحكومة من حيث المبدأ هو الرئيس الدائم للمجلس الحكومي كقاعدة لم تحذ عنها الممارسة المغربية لغاية اليوم، فإن ذلك لم يمنع ورود بعض الإستثناءات التي فرضت تولي شخص أخر غير الوزير الأول رئاسة المجلس الحكومي، وتعلق الأمر بامحمد الزغاري الذي ترأس المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ **8** ماي سنة **1956**، بصفته نائبا للوزير الأول في حكومة امبارك البكاي الأولى، وكذلك كان الأمر نفسه بالنسبة لعبد الخالق طريس الذي ترأس عدة مجالس حكومية سنة **1960** بصفته خليفة رئيس الحكومة بالنيابة، ثم وزير الخارجية أنذاك أحمد بلافريج الذي ترأس مجلسا حكوميا في **28** مارس سنة **1958**، كذلك ترأس وزيرالعدل عبد الكريم بن جلون مجلسا حكوميا في **4** ماي سنة **1956**، كما تولى أيضا محمد الشرقاوي الذي شغل منصب وزير المالية أنذاك مجلسا حكوميا سنة **1965**، وبدوره تولى المحجوبي أحرضان رئاسة مجلس حكومي سنة **1977** نيابة عن الوزير الأول أحمد عصمان الذي كان في مهمة رسمية بروسيا (**2**).

كانت تلك أهم الإستثناءات التي عرفتها إجتماعات المجالس الحكومية في مختلف مراحل الحياة السياسية المغربية، بحيث لم يسجل بعد ذلك ترأس شخصية أخرى غير رئيس الحكومة المجلس الحكومي.

من جهة ثانية، شكل عدم الإنتظام السمة الغالبة على وثيرة إجتماعات المجالس الحكومية، لا سيما خلال المرحلة الأولى (**1955-1962**) بسبب ظروف المغرب السياسية والاقتصادية والاجتماعية أنذاك، وقد حصل أن عقدت الحكومة في يوم واحد مجلسين حكوميين؛ مثلما حدث في **30** يناير **1956** من سنة، ويوم**21** مارس من نفس السنة، كما حدث أن عقدت مجالس حكومية من الصباح إلى الليل على غرار ما حصل يوم **16**

1- محمد الرضواني: (السلطة التنفيذية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 179

2- Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit, p: 172

يناير سنة **1956**، بل تعدى الأمر أن وصلت المدة التي كانت تفصل بين مجلس وأخر ما يتجاوز الشهر؛ مثلما حصل سنة **1956** التي إنعقد فيها مجلس للحكومة في **21** نونبر، فيما إنعقد المجلس الموالي في **3** يناير سنة **1957** (**1**).

شكل عدم الإنتظام في عقد المجلس الحكومي ميزة لكل للحكومات خلال السنوات الأولى لما بعد إستقلال المغرب، خصوصا خلال الحكومتين الأولى والثانية، فيما عرفت الحكومتان الثالثة والرابعة ثباتا لوثيرة إجتماعات المجالس الحكومية بشكل أسبوعي وبشكل شبه دائم (**2**).

كما سجلت المرحلة الثالثة بين سنتي **1992** و **1975** تأرجحا في إنعقاد المجالس الحكومية، ولو بشكل أقل حدة عما سبق، في حين شهدت بداية الثمانينات إنتظاما في عقد جلسات المجلس الحكومي بشكل أسبوعي تارة (عقد **42** مجلسا في سنة **1980**، و **44** مجلسا في سنة **1982**)، وتراجعا تارة أخرى (شهدت سنة **1984**إنعقاد تسعة مجالس حكومية فقط) (**3**).

وفي المرحلة الرابعة ما بين سنتي **2000** و **1992** حافظت المجالس الحكومية على وثيرتها في عقد جلساتها بشكل أسبوعي مع القليل من الإستثناء.

فيما شهدت سنة **1992** عقد **29** مجلسا، وشهدت سنة **1993**عقد **44** مجلسا حكوميا، فيما شهدت سنة **1994** عقد **34** مجلسا حكوميا (**4**).

ثم بعد دسترة مجلس الحكومة ومنحه صلاحيات تقريرية مهمة في القضايا التي تهم الشؤون العامة للدولة، شهدت إجتماعات المجالس الحكومية إنتظاما كبيرا يعكس فعاليتها في العمل الحكومي، حيث بلغ عدد الإجتماعات خلال الولاية الحكومية**2011-2016**عقد **223** مجلسا حكوميا، توزعت كالتالي: سنة**2012**

1- محمد الرضواني: (السلطة التنفيذية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 180

2- نفس المرجع، ص: 180

3- نفس المرجع، ص: 180

4- نفس المرجع، ص: 181

عقد فيها **42** مجلسا حكوميا (**1**)؛ أما سنة **2013** فقد شهدت عقد **38** مجلسا حكوميا (**2**)، فيما عقد **40** مجلسا حكوميا سنة **2014** (**3**)، وفي سنة **2015** عقد فيها **38** مجلسا حكوميا (**4**)، وفي السنة الأخيرة **2016** للولاية الحكومية تم عقد **37** مجلس حكومي (**5**).

أما بالنسبة للولاية الحكومية **2016-2021** فقد شهدت عقد **210** مجلسا حكوميا، توزعت كالتالي:

في سنة **2017** تم عقد **11** مجلسا حكوميا كأقل حصيلة لثاني حكومة بعد دستور **2011** (**6**)، لتعود بعدها وثيرة إجتماعات المجالس الحكومية للإرتفاع في سنة **2018** حيث تم عقد **44** مجلسا حكوميا (**7**)، وفي سنة **2019** تم عقد **45** مجلسا حكوميا (**8**)، وشهدت سنة **2020** عقد **52** مجلسا حكوميا (**9**)، ثم سنة **2021** التي عقد فيها **49** مجلسا حكوميا (**10**).

يبدو واضحا مما سلف أن المجالس الحكومية بالمغرب عرفت وضعية غير منتظمة وغير مسترسلة لفترات طويلة، حيث كانت إجتماعاتها نادرة وبدور محدود، خلافا لما صار عليه الوضع بعد إقرار دستور **2011** الذي جعل من المجلس الحكومي فاعلا مهما في صنع وتنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة للدولة، وهو ما تكشف خلال السنوات الأخيرة حيث يبدو دوره واضحا في ذلك.

1- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة 2012، الأمانة العامة للحكومة 2012، ص: 5

2- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل،خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة 2013، الأمانة العامة للحكومة 2013، ص: 5

3- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة 2014، الأمانة العامة للحكومة 2014، ص: 5

4- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة 2015، الأمانة العامة للحكومة 2015، ص: 5

5- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة 2016، الأمانة العامة للحكومة 2016، ص: 5

6- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2017 وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر سنة 2017، ص: 18

7- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2018 وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر سنة 2018، ص: 18

8- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2019 وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر 2019 سنة ، ص: 20

9- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2020 وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر سنة 2020، ص: 20

10- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2021 وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر سنة 2021، ص: 20

ج- القضايا المتداولة في المجلس الحكومي.

يتداول مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة بحسب الفصل **92** من الدستور في القضايا والمسائل التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري.
- السياسات العمومية.
- السياسات القطاعية.
- طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها.
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام.
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة بالفصل **49** من الدستور، التي حصرت القضايا والنصوص التي يتداول فيها المجلس الوزاري.
- مراسيم القوانين.
- مشاريع المراسيم التنظيمية.
- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفقرة الثانية من الفصل **65**، والفصل **66** والفقرة الثالثة من الفصل **70** من الدستور، وتهم مراسيم ختم دورات جلسات البرلمان إذا إستمرت أربعة أشهرعلى الأقل، ومراسيم جمع البرلمان في دورة إستثنائية، وختم نفس الدورة عندما تتم المناقشة في القضايا التي يتضمنها جدول أعمال الدورة المذكورة، وكذا مراسيم الإذن للحكومة بإتخاذ تدابير يختص القانون عادة بإتخاذها.
- المعاهدات والإتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري.
- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل **49** أن يتمم لائحة مبادئ الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما مبادئ تكافؤ الفرص والإستحقاق والكفاءة والشفافية.
- يرفع رئيس الحكومة عند إنتهاء أشغال المجلس تقريرا لعلم الملك يهم خلاصات مداولات مجلس الحكومة.

تبين النقط أعلاه أن الصلاحيات التي يضطلع بها المجلس الحكومي تحت رئاسة رئيس الحكومة تجعله بدور محدود في تحديد التوجهات الأساسية للسياسة العامة للدولة، التي يبقى التقرير بشأنها بيد الملك، الذي يمكنه

بالإحالة للفصل من الدستور **42** توجيه سير عمل الحكومة ومراقبته، فيما يكتفي رئيس الحكومة في هذا الإطار بما هو متاح له من سلطة تنظيمية، بتسيير السياسة العامة الاقتصاية والاجتماعية والثقافية في شقها التقني، والقانوني دون أن يكون له التقرير بشأنها، وذلك لضرورة عرضها على المجلس الوزاري. ما يفيد أن السلطة التنفيذية بالمغرب تمارس على مستويين، مستوى تقريري الذي يحدد الأهداف والغايات الكبرى (الملك)، ثم مستوى تدبيري تقني يقوم بتنفيذ وتنزيل ما تم تخطيطه على المستوى الأول (الحكومة) (**1**).

جدير بالإشارة أيضا إلى أن القرارات داخل المجلس الحكومي تتخذ عن طريق الدراسة والمناقشة قبل المصادقة على صيغتها الرسمية، ولقد أثبت الممارسة بأن أغلب القضايا التي تتم الموافقة عليها في المجلس الحكومي لا يحدث أن ترفض في المجلس الوزراي، إلا في الحالات التي قد يأمر فيها الملك بإجراء مزيد من الدراسة والتدقيق في موضوع سبق دراسته بالمجلس الحكومي (**2**).

إثر ذلك يعد الأمين العام للحكومة بيانا مفصلا عن مداولات مجلس الحكومة عند إنتهاء أشغاله، بحيث يبلغ ملخصا عنه إلى جميع أعضاء الحكومة، كما تقدم الحكومة بيانا عن أشغال المجلس تتضمن مختلف النتائج التي تم التوصل بها إلى وسائل الإعلام، يقدمه الوزيرالمنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الذي يعد بنفس الوقت الناطق الرسمي بإسم الحكومة بدلا عن الوزير الإتصال الذي كان يقوم بهذا الدور سابقا.

ثانيا: الإجتماعات الوزارية المصغرة.

تسمى أيضا بجلسات العمل، تجمع رئيس الحكومة بعدد محدد من الوزراء وكتاب الدولة، إذ ينصب النقاش في الغالب على المسائل والقضايا التي تتعلق بتسيير الوزراء الحاضرين في الإجتماع للقطاع الذي يشرفون على تدبيره والمشاكل المرتبطة بهذا التدبير، وهي تعتبر من أهم الوسائل المتوفرة بيد رئيس الحكومة لتنسيق العمل الحكومي، ومتابعة القضايا المرتبطة بالسياسات العمومية (**3**)، بالمقابل لا يقتصر الحضور بالاجتماعات

1- سمير بلمليح: (رئيس الدولة ورئيس الحكومة في دستور 2011)، مجلة مسالك، العدد20/19، سنة 2012، ص: 18

2- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 299

Voir aussi : Mohammed Nabih : (du grand vizir au chef du gouvernement), op .cit , p : 174

3- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي و الفرنسي – دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 114، أنظر أيضا: أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 164

على أعضاء الحكومة، وإنما قد يعرف حضور شخصيات غير حكومية تتمثل في الموظفين السامين، كالكتاب العامين للوزارات، أو المساعدون المقربون من رئيس الحكومة، أو رؤساء بعض المؤسسات العمومية التي لها علاقة بالقطاعات قيد الدرس (**1**).

ويعود أمر إنعقاد هذه الإجتماعات بطلب من رئيس الحكومة بوصفه مسؤولا على التنسيق، وهي تتميز بمرونة كبيرة وفعالية محققة، إذ تمكن من تبسيط العلاقات بين مختلف الوزارات، وتفادي اللجوء إلى مسطرة المراسلات التي تضر بالفعالية الإدارية (**2**)، وهي غير منصوص عليها دستوريا، ولا هي بلجان مستقلة محدثة بقانون أو مرسوم (**3**).

تنصب هذه الإجتماعات على دراسة مختلف القضايا الوطنية سواء الداخلية منها، أو الخارجية، كما تكون أحيانا مكانا لإتخاذ قرارات نهائية تنفذ من الوزراء المعنيين بالأمر، حين لا يتعلق الأمر بتدابير قانونية ولا بقرارات هامة، وأحيانا أخرى تكون تمهيدا للمجلس الحكومي، أو متابعة الملفات التي سبق طرحها على المجلس الحكومي (**4**).

الفقرة الثانية: وسائل التنسيق الخاصة برئيس الحكومة.

إضافة على ما يتوفر عليه رئيس الحكومة من وسائل التنسيق المشتركة بينه وبين باقي الوزراء، يتوفر على وسائل تنسيق ينفرد بها تتمثل في التوجيهات والتحكيم.

أولا- التوجيهات والتعليمات.

تعتبر التوجيهات والتعليمات الموجهة من رئيس الحكومة إلى باقي الوزراء من وسائل التنسيق الرئاسي المتوفرة لدى رئيس الحكومة، والتي يصدرها من تلقاء نفسه أو بطلب من أحد الوزراء، وهي تعد من الطرق المرنة لحل المشاكل التي من شأنها أن تعترض السير العادي لعمل الحكومة، كما تبقى ملزمة لكل من وجهت

1- محمد الرضواني: (السلطة التنفيذية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 184

2- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 301

3- محمد الرضواني: (السلطة التنفيذية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 سنة إلى 2000)، المرجع السابق، ص: 184

4- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 304

إليه من الوزراء.

ومن الخطأ الإعتقاد بأن هذه التعليمات والتوجيهات تكتسي صيغة تصحيحية فقط، وإنما تكتسي أيضا مظهرا وقائيا يستهدف الوقوف على مواطن الخلل والضعف، وتبيان مقومات النجاح، والتأكد من تحقق الأهداف المرجوة (**1**)، كما تعتبر ضمانة مهمة لفعالية التنسيق في حالة عدم تحققه من خلال التشاور والتعاون (**2**).

ثانيا - التحكيم.

يعتبر التحكيم وسيلة تمكن رئيس الحكومة بصفته كمسؤول عن قيادة العمل الحكومي، التدخل لحل الخلافات التي تثار بين أعضاء الحكومة حول نقطة وموضوع معين، من أجل فرض وجهة نظر توحد المواقف وتبدد الخلاف.

يتم اللجوء إلى تحكيم رئيس الحكومة في شتى الخلافات التي تحدث بين الوزراء كتنازع الإختصاص مثلا، أو فيما يتعلق بالجانب المالي الخاص بالميزانيات القطاعية للوزارات وما يطرح ذلك من خلافات، أو في ما يهم جانب التخطيط، بحيث يعمل على محاولة التقريب بين وجهات النظر، والتنسيق بين المقترحات قبل إدراجها بالمخطط النهائي (**3**).

جدير بالذكر أنه يبقى من الصعب التسليم كون أن الدور التحكيمي لرئيس الحكومة يكون مرضيا لجميع الأطراف، بحيث يمكن للوزراء في حالة إستمرار اللجوء في خلافاتهم إلى رفع الأمر إلى التحكيم الملكي.

الفقرة الثالثة: المصالح التابعة لمؤسسة رئيس الحكومة.

بحسب تعبير شارل دوباش" تقاس حقيقة السلطة بعدد ووزن الأجهزة التي تتصرف فيها كل سلطة"(**4**)،

1- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 306

2- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 161

3- نفس المرجع، ص: 168

4- CHarle DEBBASCH :(président de la république et premier ministre dans le systéme de la V républiques, duel ou duo ?), RDP , 1982, p: 1176

بهذا المعنى يحتكم رئيس الحكومة فضلا عن وسائل التنسيق المشار إليها سلفا، على عدد من المصالح الملحقة به، منها ما هو سياسي يتمثل في ديوان رئيس الحكومة، وماهو إداري يتمثل في الأمانة العامة للحكومة.

أولا: الأجهزة السياسية: ديوان رئيس الحكومة.

يعتبر ديوان رئيس الحكومة من بين أهم الأجهزة المساعدة لرئيس الحكومة في التنسيق بين الوزارات، وهو يختلف عن الدواوين الوزارية الأخرى، سواءا في تركيبته، أو المهام والأدوار التي يقوم بها.

1- تركيبته.

يشكل الإنتماء للهيكل التنظيمي لديوان رئيس الحكومة أعلى درجة من تلك العاملة بديوان الوزير العادي، وذلك راجع إلى سمو مكانة مؤسسة رئيس الحكومة مقارنة بباقي الوزراء، كما أن العاملين بديوان لرئيس الحكومة هم في الغالب شخصيات هامة بحكم المهام المسندة إليهم.

وتم تحديد الهيكل التنظيمي لديوان رئيس الحكومة بموجب الظهير الشريف *رقم* ***1.95.162*** *الصادر بتاريخ* ***14*** *جمادى الأولى* ***1416*** ***(10*** *أكتوبر* ***1995)*** *، الذي لم ينشر بالجريدة الرسمية* القاضي بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم **331- 74-1** المتعلق بوضعية أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم، الصادر في **23** أبريل سنة **1975** الذي نص على مايلي (**1**):

يتألف ديوان رئيس الحكومة من:

- رئيس للديوان.

- ستة مستشارين تقنيين.

- ملحق للصحافة.

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي – دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص:227

يشار أيضا، إلى أن الظهير الجديد أحدث عدد من التغييرات على تركيبة ديوان رئيس الحكومة، بإلغاءه لكل من منصب مدير الديوان، ومنصب رئيس الكتابة الخاصة، ومنصبي الملحقان بالديوان، والمكلف بمهمة، بإدماجهم ضمن فئة المستشارين التقنيين (**1**).

2- الوظيفة والمهام.

يؤدي ديوان رئيس الحكومة دورا سياسيا مساعدا لهذا الأخير في المهام المسندة إليه، بداية من تنظيم مقابلاته وإستقبالاته وإجتماعاته، وتهييىء خطبه، وكلماته، مرورا بدراسة الملفات والقضايا المعروضة عليه، والنصوص، والتحكيمات، إنتهاءا من إتخاذ القرارات النهائية، والتوجيه العام لنشاط الدولة، كما بوسعه أن يعطل ملفا ويؤخر قرارا (**2**).

ثانيا: الأجهزة الإدارية: الأمانة العامة للحكومة.

تشكل الأمانة العامة للحكومة قاعدة لتنظيم النشاط القانوني للدولة، كإعداد التشريعات، ومتابعة مراحل ملائمتها وتطبيقها، وكذا التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية.

1- نشأتها.

تعود هذه المؤسسة في ظهورها إلى بريطانيا عندما دعت الضرورة إلى إحداث جهاز مساعد لرئيس الوزراء الإنجليزي. مهمتها تنظيم وإدارة عمل مجلس الوزراء يرأسه أمين مجلس الوزراء، أي أمين عام للحكومة، ويعتبر هذا الأخير موظف مدني غير منتمي لأي تيار سياسي، مهما كان اللون السياسي للحكومة (**3**).

ويعتبر موريس هانكي أول من شغل هذا المنصب من عام **1916** إلى عام **1938** تحت قيادة ثلاثة رؤساء وزراء من ألوان سياسية مختلفة هم: أندرو بونار لو (محافظ)، وستانلي بالدوين (محافظ)، ورمزي ماكدونالد

1- Samir lyazidi : (L’ instutition du premier minister au Maroc), op. cit, p :144

2- محمد أشركي: (الوزير الأول في النظام المغربي مركزه ووظيفته)، المرجع السابق، ص: 413

3-Mohammed Nabih : (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit, p: 178

(حزب العمال) (**1**).

تم بعد ذلك إعتماد هذه المؤسسة البريطانية من قبل معظم البلدان بأسماء مختلفة، ففي فرنسا على سبيل المثال أخذت إسم الكتابة العامة للحكومة (le scrétariat géneral) كجهاز مساعد للوزير الأول في مهامه الإدارية، بحيث أنشئت في بادىء الأمر على شكل كتابة إدارية، لتتخذ في سنة **1934** صفة الكتابة العامة، التي تعنى بصياغة تقارير يومية بمعية كل الأجهزة السياسية، والإدارية والتشريعية، وتطورت في ظل الجمهورية الرابعة، وتم تدعيمها في الجمهورية الخامسة (**2**).

وبصرف النظر عن الإسم المختار لهذه الهيئة فإن سلطاتها هي نفسها في كل مكان.

مغربيا أحدثت الأمانة العامة للحكومة بموجب الظهير الشريف الصـادر في **10** دجنبر **1955**، ويخضع تنظيمها الحالي لأحكام المرسوم رقم **677 .09. 2** الصادر في **4** جمادى الثانية سنة **1431** (**19**ماي **2010**) المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة (**3**).

وبحسب المرسوم الملكي الصادر في **24** أكتوبر **1966**(**4**)، يتم تعيين الأمين العام للحكومة بمقتضى ظهير شريف، ثم يوضع تحت تصرف رئيس الحكومة، خلافا للكاتب العام بفرنسا الذي يعينه الوزير الأول بمرسوم، كما يعتبر عضوا بالحكومة له رتبة وزير مستقل، ويمارس نفس الصلاحيات المخولة لهذا الأخير.

تبقى أهم سمة ميزت الأشخاص المتعاقبون على منصب الأمين العام للحكومة في المغرب، هي الإستمرار لفترات طويلة في المنصب، وبعيدا عن دائرة الإنتماءات الحزبية، مما يجعلها تصنف ضمن فئة وزارات السيادة. فهي تعد جهازا مرتبطا بالدولة وليس بالقطاع الحكومي، كما أن العاملين بها يعتبرون خداما للدولة.

1-Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit , p : 178

2- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي – دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 228

3- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2013 وآ فاق المستقبل، المرجع السابق، ص: 11

4- المرسوم رقم 856.66 المتعلق بتعيين الأمين العام للحكومة بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1966 الموافق ل 9 رجب 1386، الجريدة الرسمية عدد 2817، 26 أكتوبر 1966، ص: 2191.

ومنذ حصول المغرب على إستقلاله إلى اليوم تولى مهمة تسيير شؤون الأمانة العامة للحكومة شخصيات محدودة من جهة العدد لم يتجاوز الستة أشخاص، وهم كالتالي: (**1**)

- الحاج محمد باحنيني الذي تولى منصب أمين عام للحكومة من **10** ديسمبر سنة **1955** إلى غاية **20** نونبر سنة **1972**.

- السيد عباس القيسي تولى بداية منصب أمين عام مساعد للحكومة من **20** سبتمبر سنة **1966** إلى غاية **4** غشت سنة **1971**، ليتولى بعد ذلك منصب أمين عام للحكومة من **20** نوفمبر سنة **1972** إلى **14** ماي سنة **1973**، ومن **10** أكتوبر سنة **1977** إلى غاية **11** نوفمبر سنة **1993**.

- السيد امحمد بن يخلف تولى منصب أمين عام للحكومة من **14** ماي سنة **1973** لغاية **10** أكتوبر سنة **1977**.

- السيد عبد الصادق الربيع تولى بداية منصب أمين عام مساعد للحكومة من **22** فبراير سنة **1993** إلى غاية **11** نوفمبر سنة **1993**، ليتولى بعد ذلك منصب أمين عام للحكومة من **11** نوفمبر سنة **1993** لغاية **12**غشت سنة **2008**.

- السيد إدريس الضحاك تولى المنصب من تاريخ **12**غشت سنة **2008** لغاية **5** أبريل سنة **2017**.

- السيد محمد الحجوي تولى منصب الأمانة العامة يوم **5** أبريل من سنة **2017** ولازال محتفظا بمنصبه لغاية اليوم.

2- المهام والصلاحيات.

إنطلاقا من طبيعة المهام التي تقوم بها توجد الأمانة العامة للحكومة في ملتقى جميع مؤسسات الدولة، بحكم

1- خولة الباز: (الحكومات المغربية والعدالة الإجتماعية)، مجلة الشرق الأوسط للإدارة العمومية، ربيع 2016، عدد (2)1، ص ص: 13-14

أن مهمتها الأساسية تكمن في حسن سير العمل الحكومي، وضبط وتجويد القوانين وتطوير المنظومة التشريعية والتنظيمية، والتنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية.

في هذا الإطار تقوم الأمانة العامة للحكومة بمهمة تحضير أعمال كل من المجلسين الوزاري والحكومي، بحكم أن مداولات المجلسين تضبط بجدول أعمال يتولى تحضيره الأمين العام للحكومة.

وفيما يتعلق بمشاريع نصوص القوانين والمراسيم تقوم الأمانة العامة للحكومة بتنسيق عملية تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية، والقيام بمهمة تتبع مسار كل مشروع نص قانوني، والتحقق من مطابقته لإحكام الدستور، وعدم منافاته للنصوص التشريعية المعمول بها، والسهر على حسن صياغته، وترجمته ونشره بعد المصادقة عليه وفقا للضوابط المعمول بها (**1**).

وبوصفها المستشار القانوني للحكومة، تقوم الأمانة العامة للحكومة بإبداء رأيها بخصوص النصوص ذات الطابع القانوني المعروضة عليها من طرف الإدارات والمؤسسات العمومية، ولهذا الغرض تقدم هذه الأخيرة الإستشارات المتعلقة بتأويل النصوص القانونية في سياقها العام (**2**).

علاوة على ذلك، تقوم الأمانة العامة للحكومة بالسهرعلى تطبيق النصوص القانونية، والتنظيمية المتعلقة بحق تأسيس الجمعيات، وكذا منح التراخيص لمزاولة بعض المهن المنظمة والتي تدخل في مجال تخصصها، من خلال مساعدة الإدارات العمومية على تأويل النصوص القانونية الجاري بها العمل (**3**).

تشرف كذلك الأمانة العامة للحكومة على اللجنة الوطنية للصفقات العمومية التي يرأسها موظف سام من بين الأطر العاملة، وذلك بمقتضى المرسوم رقم **2.14.867** الصادر بتاريخ **7** ذي الحجة **1436** الموافق ل **21** سبتمبر سنة **2015**، وتقوم هذه اللجنة بإبداء رأيها بخصوص نصوص المشاريع المتعلقة بالصفقات العمومية، ومشاريع الإتفاقيات والإمتيازات والعقود الإدارية المتعلقة بتنفيذ خدمة عمومية، والقضايا المرتبطة بتحضير الصفقات وإبرامها وتنفيذها وتسديد المبالغ المتعلقة بها وتسليمها (**4**).

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي و الفرنسي – دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 230

2-Mohammed Nabih : (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit, p p: 183-184

3- op.cit , p: 185

4- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2018 وآفاق عملها، المرجع السابق، ص: 6

3- الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للحكومة.

يخضع تنظيم الأمانة العامة للحكومة لأحكام المرسوم الصادر في **19** ماي سنة **2010**، فإلى جانب ديوان الأمين العام للحكومة، تشتمل الأمانة العامة للحكومة على المصالح التالية:

أ- الكتابة العامة.

تتولى الكتابة العامة **(1)** المحدثة بموجب مرسوم **19** ماي سنة **2010** المشار إليه سلفا، زيادة على الإختصاصات المخولة لها بمقتضى مرسوم **2.93.4** الصادر في **7** ذي القعدة **1413**، الموافق ل **29** أبريل سنة **1993** المتعلق بوضعية الكتاب العامين للوزارات، المهام التالية:

- إعداد جدول أعمال المجالس الحكومية والمجالس الوزارية، ومحاضر إجتماعاتها، وتتبع أعمالها.
- إعداد مشاريع الظهائر الشريفة ووضعها في قالبها النهائي بعد عرضها على الملك من قبل الأمين العام للحكومة ليضع خاتمه الشريف عليه، سواءا تعلق الأمر بظهائر التعيين في المناصب السامية، أو الصادر بأمرها تنفيذ قانون، أو تلك التي تقضي بنشر الإتفاقيات الدولية، أو غيرها من الظهائر.
- إستقبال وضبط المراسلات، وكذا تسجيل مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية، والخاصة والمقررات الوزارية وترقيمها ترقيما رسميا، وتوجيهها إلى المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية، قصد دراستها وإعدادها في صيغتها النهائية.
- تدبير الموارد المعلوماتية للأمانة العامة للحكومة، ويشمل ذلك الإشراف على الموقع الإلكتروني للتعريف بالأمانة العامة للحكومة وأنشطتها، والمخطط المديري للمنظومة المعلوماتية للأمانة العامة للحكومة.
- العمل على تطوير منظومة الإنتاج التشريعي، من خلال توفير أطر قادرة على مواكبة العمل التشريعي والتنظيمي بالجودة اللازمة.

1- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2013 وآفاق المستقبل، المرجع السابق، ص ص: 26- 16

وبحسب المادة السابعة من قرار الأمين العام للحكومة الصادر في **28** دجنبر سنة **2010** (**1**)، تم إحداث قسمان ملحقان بالكتابة العامة، هما قسم للشؤون العامة يشتمل على المصالح التالية: مصلحة التسجيل والتدبير الرقمي للمحفوظات والأرشيف، ومصلحة إعداد مشاريع الظهائر، ومصلحة أنشطة المجالس الحكومية والوزارية، ومصلحة التنسيق والتقييم والتعاون، وقسم ثان للنظم المعلوماتية ويشمل على: مصلحة إنجاز وتتبع المشاريع المعلوماتية، ومصلحة تدبير المورد المعلوماتية، ثم مصلحة الدعم والصيانة وأمن النظم المعلوماتية.

ب ـ المفتشية العامة للمصالح الإدارية.

ترتبط مباشرة بالأمين العام للحكومة وتكمن مهمتها في إطلاعه على كل ما يتعلق بسير المصالح الإدارية المعنية بالأمر، والطلبات الموكولة إليها، كما تقوم بناءا على طلب منه بأعمال التحقيق والتفتيش والدراسات، والمراقبة والتدقيق، وتحرير تقارير التفتيش، وتعرض إستنتاجاتها على الأمين العام للحكومة (**2**).

ج - المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية.

تضطلع المديرية العامة للتشريعات والدراسات القانونية بمهة تنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية، كما تسهر على تنفيذ السياسة الحكومية فيما يتعلق بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية وتحيينها، وتتولى لهذه الغاية المهام التالية (**3**):

- القيام من الوجهة القانونية بدراسة جميع مشاريع القوانين والأنظمة للتحقق من مطابقتها لأحكام الدستور، وعدم منافاتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.
- القيام، إن إقتضى الأمر ذلك، بإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا تدخل في إختصاص قطاع وزاري معين.
- القيام، من الوجهة القانونية ببحث الفتاوى التي يطلبها رئيس الحكومة، أو السلطات الحكومية، وسائر الإدارات العمومية إلى الأمين العام للحكومة.
- إنجاز الترجمة الرسمية للنصوص التشريعية والتنظيمية.

1- قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10 الصادر في 22 محرم سنة 1432 الموافق، ل 28 دجنبر 2010 القاضي بإحداث الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية للأمانة العامة للحكومة.

2- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2013 وآفاق المستقبل، المرجع السابق، ص: 30

3- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2019 وآفاق عملها، المرجع السابق، ص: 7

- القيام بإتصال مع القطاعات الوزارية المعنية، بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية والعمل على تحيينها وتبسيطها قصد جعلها في متناول العموم.
- القيام بالدراسات والأبحاث القانونية المتصلة بمختلف مجالات العمل التشريعي.
- تقديم الإستشارات القانونية المتعلقة بإتفاقيات القروض وإتفاقيات ضمان القروض بطلب من الحكومة، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.
- إعداد وثائق الإنضمام أو المصادقة، حسب كل حالة على حدة، على الإتفاقيات الدولية التي تبرمها المملكة المغربية.
- إعداد المذكرات القانونية المتعلقة بالطعون الدستورية التي تقدمها الحكومة، بشأن عدم دستورية بعض مشاريع أو مقترحات القوانين التي يوافق عليها البرلمان، وكذا إعداد مذكرات جواب الحكومة المتعلقة بالطعون الدستورية التي يقدمها أعضاء البرلمان.

فضلا عن ذلك تتكون المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية من ثلاث مديريات هي: مديرية التشريع والتنظيم، ومديرية الدراسات والأبحاث القانونية، ومديرية الترجمة والتوثيق والتدوين.

تشتمل هذه المديريات على الأقسام والمصالح التالية (**1**): بالنسبة لمديرية التشريع والتنظيم فهي تتكون من قسم القطاعات الإنتاجية والبنيات التحتية والبيئية، ويضم مصلحتي القطاعات الإنتاجية، ومصلحة البنيات التحتية والبيئية، ثم قسم القطاعات الاقتصادية والمالية ويضم مصلحتي قطاع المالية العامة، ومصلحة قطاع المال والأبناك، ومصلحة القطاعات الاقتصادية، وقسم القطاعات الاجتماعية والأوقاف والشؤون الإسلامية ويضم مصلحة قطاعات الشغل والإحتياط الاجتماعي، ومصلحة قطاعات الصحة والشؤون الإسلامية، ومصلحة قطاعات التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني، وقسم القطاعات الإدارية والخدمات ويضم مصلحة قطاع الخدمات ومصلحة الهياكل الإدارية والأنظمة الأساسية، ثم قسم العدل والشؤون العقارية والإتفاقيات والمعاهدات الدولية ويضم كل من مصلحة قطاع العدل، ومصلحة قطاع الشؤون العقارية، ومصلحة الإتفاقيات والمعاهدات الدولية، وقسم قطاع المؤسسات العامة والجماعات المحلية والإدارة الترابية، ويضم كل من مصلحة المؤسسات العامة والجماعات المحلية، ومصلحة قطاع الإدارة الترابية والإنتخابات والحريات العامة.

1- المادة الأولى من قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10

أما بخصوص مديرية الدراسات والأبحاث القانونية فهي تشمل قسمين إثنين هما: قسم الدراسات والإستشارات القانونية، ويضم كل من مصلحة الدراسات الأبحاث القانونية، ومصلحة الإستشارات القانونية، وقسم قواعد المعطيات واليقظة القانونية، ويشمل على كل من مصلحة القواعد القانونية ومصلحة اليقظة القانونية.

أما مديرية الترجمة والتوثيق والتدوين فهي تشتمل على ثلاثة أقسام هي: قسم الترجمة القانونية ويضم ثلاث مصالح: مصلحة النصوص التشريعية، ومصلحة النصوص التنظيمية، ومصلحة المراجعة اللغوية، ثم قسم التوثيق والنشر، ويضم: مصلحة الخزانة المركزية، ومصلحة التوثيق والأرشيف، ومصلحة متابعة نشر النصوص القانونية، وقسم تحيين النصوص القانونية والتدوين ويضم: مصلحة تحيين النصوص القانونية، ومصلحة التدوين.

د- مديرية المطبعة الرسمية.

يقابلها في فرنسا مديرية الجرائد الرسمية، تتكلف بصفتها مرفقا للدولة مسيرا بصورة مستقلة بطبع ونشر الجريدة الرسمية للمملكة، كما تقوم بتنفيذ جميع أعمال الطباعة لحساب الإدارات العمومية والمؤسسات الدستورية، كالمداولات البرلمانية وقرارات المجلس الدستوري (**1**).

وتتكون هذه الأخيرة من ثلاث أقسام هي: قسم الشؤون الإدارية والمالية، وقسم الإنتاج والتوزيع، وقسم تدبير النظم المعلوماتية (**2**).

تشتمل هذه الأقسام بدورها على عدة مصالح: فبالنسة لقسم الشؤون الإدارية والمالية فهو يشتمل على: مصحلة تدبير الموارد البشرية، ومصلحة الميزانية والمحاسبة، ومصلحة الصفقات والإقتناءات، ومصلحة التخزين وتدبير البنيات والمعدات.

أما قسم الإنتاج والتوزيع فيضم: مصلحة نشرات الجريدة الرسمية، ومصلحة معالجة المنشورات، ومصلحة الطبع والإنتاج، ومصلحة التسويق والتوزيع. أما قسم تدبير النظم المعلوماتية فيضم: مصلحة البرامج المعلوماتية ومصلحة تدبير الشبكات والصيانة.

1- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزيرالأول في النظام السياسي و الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 113

2- المادة الثالثة من قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10.

ه - مديرية الجمعيات.

تضطلع مديرية الجمعيات بممارسة الإختصاصات المسندة إلى الأمانة العام للحكومة في مجال تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بحق تأسيس الجمعيات، وإلتماس الإحسان العمومي (**1**)، وبحسب المادة الرابعة من قرار الأمين العام للحكومة تشمل مديرية الجمعيات قسمين إثنين: قسم للقواعد والمعطيات، وقسم للتتبع والمواكبة القانونية.

أما النسبة لقسم القواعد والمعطيات فيضم مصلحتين إثنتين هما: مصلحة الدراسات والرخص وتلقي التصريحات، ومصلحة الإحصاءات وقواعد المعطيات، وبالنسبة لقسم التتبع والمواكبة القانونية فيشتمل على: مصلحتي تتبع أنشطة الجمعيات، والمواكبة القانونية.

و- مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية.

تسهر مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية على ممارسة الإختصاصات المسندة للأمانة العامة للحكومة في مجال تنفيذ النصوص التشريعية، والتنظيمية الضابطة لمزاولة المهن المنظمة، وتنظيم الهيئات المهنية المتعلقة بها، وتتولى لهذه الغاية القيام بالمهام التالية (**2**):

- دراسة ومنح رخص مزاولة مهن الصيدلة وطب الأسنان، والنظاراتيين، والتمريض والتوليد، والعقاقريين والهندسة المعمارية وحمل صفة مهندس مدني.
- دراسة ملفات منح تراخيص مزاولة مهن الطب والطب البيطري، وهندسة المسح الطبوغرافي بالقطاع الخاص المقدمة من قبل الأجانب، ومنح ترخيص بشأنها عند الضرورة.
- دراسة ملفات طلبات فتح وإستغلال وإدارة مختبرات التحليلات البيولوجية الطبية، والمصحات والمؤسسات التي تدخل في حكمها والمؤسسات الصيدلية، ومنح ترخيص بشأنها عند الضرورة.
- دراسة ملفات الطلبات الخاصة بالترخيص لمزاولة المهن الشبه الطبية، وإبداء الرأي بشأنها.

وتتألف مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية من قسمين إثنين: قسم للمهن المنظمة، ويشتمل على مصلحة

1- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2013 وآفاق المستقبل، المرجع السابق، ص: 31

2- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2013 وآفاق المستقبل، المرجع السابق، ص: 34

للمهن الطبية، ومصلحة للمهن التقنية والشبه الطبية، وقسم أخر للهيئات المنظمة يشتمل بدوره على مصلحة للدعم القانوني وشؤون الهيئات المهنية، ومصلحة للدراسات والتتبع (**1**).

ط - مديرية الشؤون الإدارية والمالية.

تتولى مهمة إدارة شؤون الموارد البشرية للمصالح التابعة لرئيس الحكومة والأمانة العامة للحكومة سواء فيما يتعلق بالتوظيف، أو التكوين وتطوير الكفاءات، أو أداء الرواتب والترقيات، وإعداد ميزانية المصالح المذكورة وتنفيذها، إلى جانب السهر على صيانة مباني ومعدات تلك المصالح وتطويرها.

كما تشتمل هذه المديرية على فئتين من المصالح الإدارية والمالية: مصالح تابعة لرئيس الحكومة، وأخرى تابعة للأمانة العامة للحكومة، وهي تشتمل بدورها على مجموعة من المصالح والأقسام.

بالنسبة للمصالح الإدارية والمالية التابعة لرئيس الحكومة فهي تشمل قسما للموارد البشرية، الذي يضم: مصلحة لتدبير شؤون موظفي مصالح رئيس الحكومة، ومصلحة تدبير شؤون موظفي الهيئات الملحقة برئيس الحكومة، وقسما للميزانية والمعدات ويضم: مصلحة الميزانية والمحاسبة، ومصلحة تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة، ومصلحة التخزين وتدبير المعدات والبنيات (**2**).

أما المصالح الإدارية والمالية التابعة للأمانة العامة للحكومة فهي تشمل بدورها على قسمين إثنين: قسم للموارد البشرية ويضم مصلحة لتدبير الموارد البشرية، ومصلحة التكوين وتطوير الكفاءات، وقسم للميزانية والمعدات ويشتمل على مصلحة الميزانية والمحاسبة، ومصلحة الصفقات والإقتناءات، ومصلحة التخزين وتدبير البنيات والمعدات (**3**).

بناءا على ما سبق، يتضح من خلال تحليل الأدوار والمهام التي تقوم بها الأمانة العامة للحكومة، وكذا تفكيك المرافق الإدارية التابعة لها، بداية بالمديريات، مرورا بالأقسام، وإنتهاءا بالمصالح الأخرى، أنها تشكل بؤرة إلتقاء بين ماهو إداري وسياسي، من خلال دورها الأساسي في التنسيق بين القطاعات الوزارية من جهة، وضبط

1- المادة الخامسة من قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10.

2- المادة السادسة من قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10.

3- المادة السادسة من قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10.

وتوجيه المنظومة القانونية، والحفاظ على التوازنات السياسية من جهة أخرى.

المطلب الثاني: ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية.

الأصل في التشريع أن تختص في إصداره السلطة التشريعية كونها السلطة الممثلة للشعب والمعبرة عن إرادته، من خلال ما تسنه من قواعد عامة تكتسي الإلزام للجميع، ولا يسبقها مكانة في تدرج القواعد القانونية للدولة غير نصوص الدستور، إلا أن المرونة التي أصبح يتمتع بها مبدأ فصل السلط وتزايد إتجاه الأنظمة السياسية للعقلنة البرلمانية، نتيجة التخوف من تغول سلطات البرلمان، فرض فتح باب التشريع للسلطة التنفيذية ، لا سيما بعد صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة **1958**، الذي قام بتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فصارت هذه الأخيرة ذات إختصاص أصيل في التشريع تمارسه في الظروف العادية وحتى بوجود البرلمان دون أن تحل محله (**1**).

يتمثل هذا الإختصاص في إصدار تشريعات تعتبر أقل قوة من التشريع العادي للبرلمان، ومن التشريع الإستثنائي الذي تضعه السلطة التنفيذية إستثناء، والمجالات التي تبقى في الحاجة إلى تشريع. لذلك يطلق عليها بالتشريع الفرعي أو اللائحي (**2**)، وهي عبارة عن مراسيم تنظيمية أو قرارات تنفيذية ذات طبيعة عامة ومجردة، قد تكون فردية إسمية تتعلق بشخص أو أكثر بأسمائهم، وقد تكون تنظيمية تتضمن أحكاما عامة تتعلق بفئات غير محددة من السكان أو جميعهم، أوعندما ترتبط بالمحافظة على سلامة النظام العام (**3**)، وهذه المراسيم أو القرارات، هي ما يسمى بالمغرب بالسلطة التنظيمية، مقابل ما يطلق عليها بأقطار أخرى باللوائح، أو القرارات الإدارية التنظيمية، أو الأوامر الإدارية (**4**).

1- Marcel perlot: (institutions politiqueset droit constitutionnel), op cit , p p: 740 - 741

- Voir aussi: Didier Massu: (le parlement sous la V éme républic), 3éme édution,que sais – je ? p.U.F, Paris,1996, p :19

2- عائشة الدويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجيلالي اليابس، كلية العلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2018 -2017، ص: 202

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب السلطة التنفيذية: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 203

- Voir aussi: Arnaud Haquet: (La loi et le règlement), L.G.D.J, Paris, 2007, p : 10.

-Voir aussi: François Terré: (Introduction générale au droit), Dalloz, 7ème édition, paris, 2006, p :83

4- سليمان الطماوي: (النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة-)، راجعه ونقحه، محمود عاطف البنا، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2006، ص: 486

جدير بالذكر أن إختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع في المجال التنظيمي يختلف عن إختصاصها بالتشريع في حالتي الضرورة والتفويض، حيث أن الإختصاص الأول ليس بعارض وغير مقيد بظروف إستثنائية، في حين أن الثاني إستثنائي لا يتم اللجوء له إلا وفق إجراءات دستورية محددة (**1**).

وإذا كانت الأنظمة البرلمانية تسند المجال التنظيمي لرئيس الحكومة، فإن المشرع الدستوري المغربي سار على نهج نظيره الفرنسي بإقامة نظام الثنائية على مستوى السلطة التنظيمية، بجعلها مشتركة بين الملك ورئيس الحكومة.

وفقا لذلك، يسلط موضوع البحث في هذا المقام الضوء على وظيفة التنظيم لرئيس الحكومة بموجب الوثيقة الدستورية الجديدة (الفرع الأول)، والكشف بعدها عن الطبيعة القانونية للتشريع التنظيمي والقوة التي يتمتع بها ضمن البناء القانوني، وتبيان الحدود الفاصلة بينه وبين القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية.

حافظ دستور **2011** على نفس مقتضيات الدستورية المنصوص عليها منذ سنة **1962** بمنح ممارسة رئيس الحكومة السلطة التنظيمية كإختصاص أساسي (**2**)، حيث نص في فصله **90** على أنه: ((يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ...))، لكن من المفيد الإشارة إلى أنه راعى في ذلك المجالات التي يحق فيها للملك ممارسة السلطة التنظيمية سيرا على نهج الدساتير السابقة، مما يفيد بأن الدساتير المتعاقبة لم تأخذ خطا مستقيما مما عليه السلطة التنظيمية في النظام البرلماني (الفقرة الأولى).

وتتخذ ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية عدة صور (الفقرة الثانية)، وفي الوقت نفسه يشارك باقي الوزراء رئيس الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية بناءا على تفويض منه (الفقرة الثالثة).

1- رمزي الشاعر: (القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة -)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2003، ص ص: 343-342

-Voir aussi: Bernard strin: (les sources constitutionnelles du droit administratife), librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1989, p: 47

2- بإستثناء دستور 1970 الذي أسند للملك ممارسة السلطة التنظيمية والإقتصار فقط على تفويض جزء منها للوزير الأول، حيث نص في فصله 29 على مايلي: ((يمارس الملك السلطة التنظيمية و تحدد ظهائر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول)).

الفقرة الأولى: الأساس الدستوري لممارسة رئيس الحكومة السلطة التنظيمية.

تراوحت ممارسة السلطة التنظيمية بالمغرب بين الملك ورئيس الحكومة، ويشار بداية بأن الصدر الأعظم كان قد مارس السلطة التنظيمية بتفويض من الملك في عهد الحماية، لتنتقل بعد ذلك هذه الممارسة إلى رئيس مجلس الوزراء في السنوات الأولى للإستقلال، حيث نص ظهير **1956** المنظم للسلط على ممارسة الأخير للسلطة التنظيمية بتفويض من الملك، في دلالة واضحة على الدور المهم لرئيس الوزارة المتمثل في تنفيذ السياسة الحكومية. فبالإضافة إلى ممارسته السلطة التنظيمية كان يقوم بتوقيع الظهائر الملكية؛ سواء تلك المتعلقة بشكيل الحكومة، أو تلك المتعلقة بإحداث الوزارات؛ كالظهير المتعلق بإحداث وزارة الدفاع الوطني بتاريخ **22**مارس **1956**، والظهير الخاص بإحداث وزارة الشؤون الخارجية **26** في أبريل **1956**(**1**).

وعمد أول دستور للمغرب سنة **1962** إلى تأطير ممارسة السلطة التنظيمية بالفصل بين المجالين القانوني والتنظيمي (**2**)، وجعلها مشتركة بين الملك، والوزير الأول من خلال الفصلين **29** الذي حدد المجالات التنظيمية المقصورة على الملك (**3**)، والفصل **68** الذي فصل في المجال التنظيمي لكليهما بنصه على أنه: ((يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية، فيما عدا المواد التي يصرح بها الدستور بإسنادها إلى سلطة الملك التنظيمية)).

بهذا الخصوص مارس الوزير الأول سلطة تنظيمية عامة بموجب مراسيم، فيما عدا المجالات التي يصرح الدستور بإسنادها حصريا إلى السلطة التنظيمية للملك بموجب مراسيم ملكية.

وبإعلان حالة الإستثناء من قبل الملك الحسن الثاني في **7** يونيو سنة **1965** فقد الوزير الأول أدواره لصالح الملك وذلك إنسجاما مع الفصل **35** من الدستور، لتصبح بذلك المؤسسة الملكية المستحوذ الوحيد على السلطة التنظيمية، وحتى بعد إعادة تعيين وزير أول في **6** يوليوز**1967** لم يكن هذا الأخير يمارس سوى

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب السلطة التنفيذية: تشكل السلطة التنفيذية و ممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص ص: 204-203

2- نص دستور 1962 في فصله 49 على ما يلي: ((إن المواد الأخرى التي ليست من إختصاص القانون هي من حيز النصوص التنظيمية)).

3- نص الفصل 29 من دستور 1962 في فقرته الأولى على ما يلي: ((يمارس الملك السلطة التنظيمية في الميادين المقصورة عليه بنص صريح)).

الصلاحيات المفوضة له من طرف الملك.

وهو ما كرسه دستور **1970** بعد منحه للوزير الأول دورا ثانويا شبيه لما كان عليه في فترة الإستثناء، بعد إسناده السلطة التنظيمية إلى للملك بكاملها، لتظل بذلك صلاحيات الوزير الأول في المجال التنظيمي تقتصر على تفويض مقيد من الملك بميادين محددة (**1**)، الشيء الذي أثر بشكل كبير على موقعه لصالح المدير العام للديوان الملكي، والوزير الممثل الشخصي للملك، ووزير القصر الملكي والتشريفات والأوسمة (**2**).

ويرجع سبب هذا التحول في ممارسة السلطة التنظيمية بالمغرب إلى الممارسة الطويلة لحالة الإستثناء التى أدت إلى الإستيعاض عن دستور سنة **1962**.

لكن بداية من دستور سنة **1972** عادت السلطة التنظيمية من جديد للوزير الأول بموجب الفصل **62**، الذي قابله الفصلان **62** و**63** من دستوري **1992** و **1996** بنفس الصيغة: ((يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية))، إضافة لذلك صار الوزير الأول يتمتع بحسب الفصل **29** من دستور **1996** بالتوقيع بالعطف على الظهائر الملكية بإستثناء الفصول **21-24-35-68-70-85-100**.

ومما لا شك فيه أن إعادة دسترة ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية أنذاك شكلت تطبيع لهذه السلطة، وإعادة الوزن لمنصب الوزير الأول، وكذا التخفيف من الصيغة الرئاسية للنظام الدستوري المغربي (**3**).

من جهة ثانية، لم يرد في نفس الفصل أي ذكر لممارسة الملك للسلطة التنظيمية، حيث إكتفى بتعبير ((...يمارس الملك بمقتضى ظهائر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور...))، دون أن يعني هذا الأمر فقدانه صلاحياته التنظيمية، بحكم أن للملك مجال محفوظ يمارس من خلاله هذه السلطة، فبحسب الفصل **19** من الدستور الملك هو أمير المؤمنين، وبالتالي فهو المؤهل لإتخاذ التدابير التنظيمية التي تهم المجال الديني، فضلا على ما نص عليه الفصل **30** من نفس الدستور، كون أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية

1- نص الفصل29 من دستور سنة 1970 في فقرته الأولى على: ((يمارس الملك السلطة التنظيمية وتحدد ظهائر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول)).

2- محمد معتصم: (النظام السياسي الدستوري المغربي)، مؤسسة إيزيس للنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء مارس 1992، ص ص: 112-111

3- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني: المفاهيم المركزية – التجليات)، المرجع السابق، ص: 171

، و له الحق بممارسة السلطة التنظيمية في هذا المجال خصوصا إدارة الدفاع الوطني.

بدوره حافظ دستور **2011** على نفس نهج الدساتير السابقة بشأن السلطة التنظيمية بالمغرب وحدود توزيعها، بإسناده السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة، بإعتباره المؤهل بصفته كممثل للحكومة بإتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ القوانين، وحسن سير المرافق العامة.

الفقرة الثانية: صور ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية.

يشمل المجال التنظيمي المسند لرئيس الحكومة شقين إثنين: سلطة تنظيمية تطبيقية مرتبطة بتنفيذ القانون، وسلطة تنظيمية مستقلة متحررة عن تنفيذ القانون.

أولا: السلطة التنظيمية التطبيقية.

سميت كذلك لأن الغرض منها هو تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والمحددة بصفة عامة بنص دستوري، بإعتبار أن الأخير غير قادر على التفصيل في كل الأحكام، لذلك تحتاج معظم القوانين عند تنفيذها إلى تنظيمات تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته.

فما المقصود بالسلطة التنظيمية التطبيقية؟ وما طبيعتها القانونية؟ وما مدى إلتزامها بمبدأ المشروعية وسيادة القانون؟

1- مفهوم السلطة التنظيمية التطبيقية.

إتفق معظم الفقه (**1**) على تعريف السلطة التنظيمية التطبيقية كونها: "التنظيمي هو ما يتمثل في إبراز كافة التفصيلات والجزئيات اللازمة لتنفيذ لقانون. أي كل ما يتعلق بإتخاذ قواعد تفصيلية عامة لتنفيذ القوانين، بحكم أن النصوص القانونية التي يضعها البرلمان تقتصر على وضع أحكاما وقواعد عامة، دون الدخول في التفاصيل

1- François Luchaire : (les source des compétences législatives er réglémentaires), AJDA, juin 1979, p: 4

أنظر أيضا: خليل محسن: (القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة-)، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، 1982، ص: 54، أنظر أيضا: دويدي عائشة: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 202، أنظر أيضا: مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستورالمغربي: دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد، 73-72، أبريل 2007، ص: 33، أنظر أيضا: أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 174

والجزئيات التي تكون عرضة للتغيير المستمر، حيث يستحيل على المشرع العادي الإلمام بالتفاصيل والجزئيات التنظيمية".

بهذا المعنى يقتصر دور السلطة التشريعية على وضع القواعد العامة المجملة، في حين يبقى للمجال التنظيمي إبراز كافة التفصيلات والجزئيات اللازمة لتنفيذ لقانون.

وتتجلى الغاية من التدابير التطبيقية، تخفيف العبء على السلطة التشريعية التي ينبغي عليها التفرغ لوضع المبادئ الرئيسية، وترك تنظيم ما دون ذلك للسلطة التنفيذية (**1**)، بحكم أن دورها لا ينحصر فقط في التنفيذ الحرفي للقوانين، بل يشمل دورها أيضا الملائمة بين أحكام القانون وبين الإعتبارات والضرورات العملية، وقد يقتضي الأمر إضافة قواعد جديدة للقانون تحقيقا للمنفعة العامة، بحكم أن السلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها، وبحكم إتصالها المستمر بالمواطنين تبقى الأقدر على تحديد التفصيلات اللازمة لوضع القانون موضع النفاذ شريطة عدم مخالفتها له نصا وروحا.

وتجد المراسيم التطبيقية أساسها الدستوري إنطلاقا من الدور الموكول للحكومة بتنفيذ القانون، بحكم أن تنفيذ القوانين يندرج ضمن المجال التنظيمي لرئيس الحكومة، حيث ينص الفصل **89** من الدستور على أنه: ((تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي، وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة تحت تصرفها ...))، ويقابل هذا الفصل من الدستور المغربي، الفصل **21** من الدستور الفرنسي لسنة **1958** الذي نص على أنه: ((يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة، ويكون مسؤولا عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ التشريعات...))، والفصل **97** من الدستور الإسباني لسنة **1978** والمعدل سنة **2011** الذي ينص على أنه : ((تسير الحكومة السياسة الداخلية والخارجية للدولة والإدارة المدنية والعسكرية، وتضطلع بمهمة الدفاع عن الدولة، وتقوم بدور السلطة التنفيذية والسلطة التنظيمية وفقا لما ينص عليه الدستور والقوانين)).

من جهة ثانية، إذا كان الفقه قد إتفق حول المعنى الدلالي للمراسيم التنظيمية التطبيقية، لم يكن الحال كذلك بالنسبة للدلالة العملية لهذا المفهوم، حيث إنقسم بهذا الخصوص إلى إتجاهين مختلفين حول معنى تنفيذ القوانين: بين إتجاه يسمح للحكومة بقدر من الحرية في تنفيذ القانون، وإتجاه يقضي بتقييد سلطة الحكومة في ذلك.

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في الدستوري المغربي والفرنسي - دراسة مقارنة-) المرجع السابق، ص: 260

بالنسبة الإتجاه الأول (**1**) دعى إلى الأخذ بالمعنى الواسع لمفهوم تنفيذ القوانين، بشكل يجعل من الحكومة تتمتع بحرية التصرف في تنفيذ القانون وتقدير وقت القيام بذلك دون معقب عليها، حيث يتطلب في هذه الحالة إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، شريطة عدم التعارض معه نصا وروحا، وفي الحالة التي يكون فيها نفاذ القانون مرهون بإصدار مقرر تنظيمي يجب على الحكومة القيام بإصدار مقرر التنظيمي المتعلق بالقانون في وقت معقول.

بدوره سار القضاء الفرنسي في نفس الإتجاه بعد أن أكد المجلس الدستوري على أنه: ((...إذا كان الفصل **34** من الدستور يحتفظ للقانون بحق تحديد القواعد المتعلقة بوعاء ومقدار وكيفيات إستخلاص الضرائب من كل نوع، فإن السلطة التنظيمية يرجع إليها إتخاذ التدابير التطبيقية الضرورية لتنفيذ هذه القواعد...)) (**2**).

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على نفس الأمر حين قضى بأن المقرر التنظيمي المتخذ لتنفيذ القانون يمكن أن يتضمن التدابير اللازمة لهذا التنفيذ، حتى ولو تطاولت على المجال المحفوظ للقانون وفق الفصل **34** من الدستور (**3**).

أما الإتجاه الثاني (**4**)، فيرى ضرورة تحديد الشروط والضوابط التي ينبغي على الحكومة إتباعها عند مباشرة إختصاصها بتنفيذ القوانين، إذ تكون سلطتها في هذه الحالة مقيدة ومقصورة عمليا على وضع الأحكام

1- François Luchaire: (les source des compétences législatives er réglémentaires), op cit, p: 4

أنظر أيضا: خليل محسن: (القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 54، أنظر أيضا: إبراهيم عبد العزيز شيما: (القضاء الاداري: مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الاداري)، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2006، ص ص: 140-132، أيضا: دويدي عائشة: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 202، أنظر أيضا: خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في الدستوري المغربي والفرنسي - دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 261، أنظر أيضا: مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي: دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 33، أنظر أيضا: أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 175

2- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في الدستوري المغربي والفرنسي - دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 261

3- نفس المرجع، ص: 261

4- يحيى الجمل: (النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1973، ص: 211

أنظر أيضا: محمود سامي جمال الدين: (القرار الإداري والسلطة التقديرية الإدارية – دراسة مقارنة بين دولة الإمارات و مصر وفرنسا)، مجلة الشريعة والقانون، حولية محكمة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، العدد الثالث، سنة 1989، ص: 326، أنظر أيضا: وحيدة جعفري: (المجال التنظيمي في النظام القانوني الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر -1- بن يوسف بن خذة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013-2014، ص: 52

التفصيلية للمبادئ التي يتضمنها القانون دون أي تغيير، كما لا يجوز لها معالجة موضوع ما لم يتطرق له القانون.

وبالتالي لا مجال للحديث عن السلطة التقديرية، حيث يكتفي المقرر التنفيذي بوضع النص القانوني موضع التنفيذ وفي حدود قواعد الشكل والغاية المرسومة منه، إحتراما لمبدأ فصل السلط الذي يقضي بإستقلال السلطة التشريعية عن التنفيذية موضوعيا وعضويا.

يستخلص من خلال هذين الإتجاهين أن المراسيم التنظيمية التطبيقية هي أنظمة ثابتة أو جامدة نسبيا، الهدف منها هو تيسير نفاذ القانون وتطبيقه ببيان الأحكام التفصيلية اللازمة، أو إستكمال أحكامه أو هما معا.

يشار أيضا إلى أن القانون كقاعدة عامة يعتبر نافذا إثر صدوره، ولا يتوقف على نظام صادر من السلطة التنفيذية إلا إذا تضمن القانون نصا صريحا للسلطة التنفيذية بوضع أنظمتها التنفيذية لتنفيذه، أو في حالة إستحالة تنفيذ القانون دون صدور مقرر تنظيمي تطبيقي، وفي هاتين الحالتين يؤدي تأخر صدور المقررالتنظيمي إلى تجميد القانون وتركه حبر على ورق، لا سيما فيما يتعلق بالقوانين التي تخضع ممارسة نشاط معين إلى ترخيص مسبق، أو تلك التي تشترط في ممارسة مهنة معينة إجراء مباراة يحدد شروطها مقرر تنظيمي (**1**).

وإلتزاما منها بهذا الدور في تطبيق القانون تبقى المراسيم التطبيقية خاضعة للسلطة التشريعية ولا يمكنها التدخل إلا بوجود قانون سابق صادر (**2**).

2- الطبيعة القانونية للمراسيم التنفيذية التطبيقية.

تشتمل المقرارت التطبيقية الصادرة عن السلطة التنفيذية على صفتي العمومية والتجريد، مما يجعلها تقترب بذلك من القواعد القانونية، فهي تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم القاعدة القانونية المستمدة من النص الأصلي، لكن لا يعني ذلك أنها تطبق على جميع الأفراد في المجتمع، فالأمر يتعلق بفئة معينة بصفات وخصائص معينة، وليس معنيين بذاتهم، ويمكن القول أن المقررات التطبيقية تعمل بإستعارة صفة العمومية

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 177

2- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستورالمغربي: دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 34

والتجريد من القانون للتمكن من تنزيل الإجراءات والتدابير التفصيلية وتطبيقها، فبدون هاتين الصفتين تفقد المقررات التنظيمية خصوصيتها وتتساوى في ذلك مع القرارات الإدارية الفردية، التي تصدر بحق شخص محدد بذاته وإسمه، أو مجموعة من الأفراد محددين بذاتهم وأسمائهم داخل القرار الإداري (**1**).

3– خضوع المراسيم التطبيقية للقانون.

يرى محمد أشركي أن مبدأ خضوع المقرر التنظيمي للقانون مبدأ تقليدي في القانون العام، ويضيف: ((أن المقرر التنظيمي ليس له وجود أصلي، فهو مشروط بالقانون ومحدد من طرفه: مشروط لأن المقرر التنظيمي لا يتحقق وجوده في غياب القانون الذي يستند إليه، ومحدد لأنه لا يمكن له أن يتجاوز القانون)) (**2**)، فهو يعمل على تنفيذ القانون، وهذه المقررات لا يمكنها أن تضيف شيئا جديدا أي وضع قواعد جديدة، وإنما يقتصر دورها على وضع الإجراءات التفصيلية للقانون لتنفيذه وتكميله، وهو ما أكده كل من الإجتهاد القضائي في كل من المغرب وفرنسا (**3**).

لذلك فإن المقررات التنظيمية التطبيقية ليس لها مخالفة القانون، ولا تفرض قيود على حريات الأفراد وحقوقهم المكفولة دستوريا.

كما أن تبعية المقرر التنظيمي التطبيقي للقانون وعدم خروجه عن إطاره لا يعني فقدان الحكومة من ميزة حرية التصرف، إذ يمكن لها إتخاذ كل الإجراءات والتدابير التي تعد لازمة وضرورية لتسهيل نفاذ القانون مادامت تتفق مع أحكامه، وهو يسمى في الإجتهاد القضائي بالتكملة الضرورية (**4**)، وفي هذه الحالة يحمل المقرر التنفيذي طابعا مكملا للنص القانوني عن طريق وضع تفصيل، أو إتمام نص ما بقواعد وإجراءات معينة ما دام أن المشرع يسمح بذلك، لكن شرط أن لا يسهم في إلغاء أو تعديل للقواعد الأصلية، وإلا أعتبر مشوبا بعدم المشروعية.

يندرج هذا الأمر في إطار علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تختص الأولى في وضع

1- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي: دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 34

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 362

3- نفس المرجع، ص: 363

4- نفس المرجع، ص: 364

القواعد العامة لمسألة ما، فيما تتولى الثانية مهمة تفصيل هذه القواعد لوضعها موضع التنفيذ.

ومن مظاهر هذه المرونة أن القانون يمكن نسخه (**1**) بقانون جديد، دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى نسخ المقررات التنظيمية التي تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها في المرة الأولى، والتي يستمر العمل بها في ظل القانون الجديد، غير أن المقرر التنظيمي التطبيقي يعتبر مع ذلك منسوخا في حالة نسخ القانون المرتبط به، أو في حالة إبرام إتفاقية دولية (**2**).

ثانيا: السلطة التنظيمية المستقلة.

صار وجود السلطة التنظيمية المستقلة مسألة ضرورية في الدساتير الحديثة، بحكم أن تنظيم مجالات الحياة الإجتماعية ومواجهة مشاكل الدولة وأزماتها لم تعد تكتفي بتشريع واحد صادر عن البرلمان، فأمام ضيق مجالات القانون، وبطء الإجراءات المتبعة في إنشاء القواعد القانونية صارت الحاجة ماسة لسلطة تنظيمية مستقلة، تصدر بموجبها تنظيمات مستقلة عن التشريع العادي فعالة وسريعة لمسايرة كل التطورات المستجدة الخارجة عن المجال القانوني إجتماعيا وإقتصاديا (**3**).

نظرا لهذه الأهمية سار المشرع الدستوري المغربي على نهج عدد من الأنظمة المقارنة في إتجاه توزيع قاعدة الإختصاص الدستوري للتشريع بين البرلمان والحكومة، وتمكين الأخيرة من إصدار تشريع فرعي يتمثل في تنظيمات مستقلة منافسة للقانون لتنظيم مختلف المجالات، وهي تدعم مركز الحكومة في مواجهة البرلمان.

1 - مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة.

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة " تلك القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة ضمانا على حفظ النظام العام والأمن والإستقرار في البلد، وتصدر هذه المراسيم دون الحاجة لنص تشريعي أوتنظيمي" (**4**).

1- يقصد بنسخ القانون إلغاؤه شرعيا، ورفع العمل به بدليل متراخ عنه يدل على إبطاله صراحة أو ضمنا، سواءا بشكل كلي أو جزئي لمصلحة إقتضته. بمعنى آخر وقف العمل بالنص القانوني، وتجريده من قوته الملزمة، ليحل محله قانون آخر لعدم الحاجة إليه.

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 364

3- نور الدين بن دحو: (السلطة التنظيمية المستقلة كألية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد – كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2016/ 2015، ص: 43

4- دويدي عائشة: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 205

وفي تعريف آخر يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة " تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى قواعد دستورية بإصدار قرارات إدارية تتسم بالعمومية، والتجريد، وعدم الشخصية" (**1**).

وفقا لهذا التعريف تحتوي المراسيم التنظيمية المستقلة من الناحية الموضوعية على قواعد عامة ومجردة تسري على كل واقعة تظهر فيها أوصاف الفرض أو الجبر، وبهاتين الصفتين تلتقي المراسيم التنظيمية بالقانون، إذ كلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة فلذلك تعد تشريعا، إلا أنها تسمى تشريعات فرعية كونها تتميز عن التشريع العادي.

أما من الناحية العضوية وبحكم أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة القواعد الواجبة الإتباع في هذا المجال، يعد رئيس الحكومة الجهة المخول لها دستوريا بإصدار مراسيم تنظيمية مستقلة وفق الفصل **90** من الدستور، وتشمل هذه السلطة المسائل المخصصة لغير القانون بحسب الفصل **72**، كما تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتنفيذ، مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن التشريع العادي (**2**)، ما يعني أن السلطة التشريعية ليس لها أن تضيف تنظيما جديدا لهذه السلطة لأن مجالها محدد بالدستور.

بالتالي، تستمد السلطة التنظيمية المستقلة قيمتها وقوتها من الدستور مباشرة (الفصل **72**) وليس من القانون نظرا لطابع الإستقلال الذي تتميز به.

يقابل الفصل **72** من الدستور المغربي، الفقرة الأولى من الفصل **37** من الدستور الفرنسي التي نصت على أنه: ((تكون المسائل غير تلك التي تدخل في إختصاص القانون مسائل للوائح)).

وفقا لذلك، تعتبر السلطة التنظيمية المستقلة وعلى خلاف السلطة التنظيمية التطبيقية ليست بحاجة إلى قانون لكي تصبح سارية المفعول، بحكم أنها غير مقيدة بإطار معين يرسمه لها القانون، لأنها ليست منفذة له بل هي تتضمن موضوعا مستقلا عنه، كما أنها تستأثر بمجال واسع غير محدود.

1- نور الدين بن دحو: (السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 21

2- Saif Eddinne Senouci: (le premier ministre dans le systéme constitutionnelle Marocain), DESA,en droit publique,faculté de droit Agdal, Rabat, p: 216

2- مجال السلطة التنظيمية المستقلة.

إتبع المشرع الدستوري المغربي نفس المسلك الذي نهجه نظيره الفرنسي لسنة **1958** في تحديد المجال التنظيمي، فإذا كان الأخير قام بحصر مواد القانون بين الفصلين **34** و**37**، وأطلق سلطة المجال التنظيمي وسمح لها بالتدخل في الميادين الغير المرصودة للبرلمان. حدد الفصل **71** من الدستور المغربي (**1**) الذي يقابله الفصل **46** من دستور **1996**، ثلاثون مجالا يمكن للبرلمان التشريع فيها، إضافة إلى القوانين العضوية التي تضع الإطار العام للأهداف الأساسية لنشاط الدولة سياسيا وإقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وبيئيا، فيما يبقى ما دون ذلك ضمن نطاق المجال التنظيمي، ما يمنح السلطة التنفيذية الحرية بالتشريع في كل ما يخرج عن نطاق ماهو محجوز للقانون، ويشكل مجالاحيويا وهاما على الصعيدين القانوني والإقتصادي، وهو أمر يكفي على أي حال لإعتبار السلطة التنفيذية المشرع صاحب الولاية العامة في التشريع، فيما يعتبر البرلمان مشرعا إستثنائيا، بحيث لا يكون بمقدوره التشريع خارج نطاق القانون.

غير ما يلاحظ في هذا الجانب هو عدم وجود حدود فاصلة بين التشريع والتنظيم المستقل، إذ لا يتدخل القانون بمفرده في تنظيم الميادين المخصصة له، ولا أدل على ذلك توظيف المشرع الدستوري المغربي تمثلا

1- يمكن إجمال مجالات القانون التي حددها الفصل 71من الدستور المغربي لسنة 2011 وفق التالي:

- الحقوق السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية للمواطنين: وهي منصوص عليها في الباب الثاني من دستور 2011 تحت عنوان "الحريات والحقوق الأساسية" وبعبارة أخرى "حقوق الإنسان "
- القضايا الجنائية والمدنية والتجارية، سواء تعلق الأمر بالمدونات أو القوانين، كالقانون المدني والقانون التجاري والقانون الجنائي وقانون الأسرة وغيرها.
- القضايا الإقتصادية والإجتماعية والمالية كعلاقات الشغل، والضمان الإجتماعي وحوادث الشغل، والأمراض المهنية، والنظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي، والنظام الضريبي... كما يدخل في هذا المجال القوانين التي تضع إطارا الأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية.
- المعاهدات التي يبرمها المغرب أو ينضم إليها سواءا المتعلقة بالسلم أو الإتحاد، أوالتي تهم رسم الحدود ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها إتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين العامة أو الخاصة إلا بعد الموافقة عليها بقانون، وللملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو إتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها (الفصل55).
- القوانين التنظيمية: وهي القوانين التي أحال عليها الدستور لتحديد كيفية تطبيق بعض مقتضياته وعددها في الدستور الجديد 21 قانون متناثرة في عدد من مقتضيات الدستور، في حين لم يكن عددها في دستور 1996 يتجاوز 12 قانونا تنظيميا.
- مراجعة الدستور: حيث يمكن لمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.
- قوانين الإطار: وهي القوانين التي تضع الخطوط العريضة لمجال معين دون ذكر التفاصيل التي تترك إما لقوانين عادية أو مراسيم وقرارات.
- قوانين المالية.
- النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان.

بنظيره الفرنسي في تحديده لتلك الميادين عبارات تحمل مفهوما واسعا: "كالنظام الأساسي، الضمانات الأساسية، تحديد التوجهات والتنظيم العام..."، ما يسمح للحكومة في هذا الإطار بإصدار مراسيم تنظيمية مستقلة في ميدان من ميادين القانون، من خلال تحديد القواعد الضرورية والتكميلية للمواضيع المتصفة بالعمومية وإتساع مفهومها ومحتواها.

في هذا الشأن يرى بعض الفقهاء **(1)**، أن الوزير الأول يمارس سلطة تنظيمية مستقلة وليس تلك المرتبطة بتنفيذ القوانين، كما لا يمكن للبرلمان مراقبة الطريقة التي تمارس بها هذه السلطة من طرف الوزير الأول.

وهو ما سمح للمجال التنظيمي أن بلغ درجة من الإتساع ما يمكنه من التدخل وقتما شاء، لوضع القواعد التكميلية لبعض المواضيع المرتبطة بالقانون بقصد إجلاء الغموض حولها.

من جهة ثانية، إعتبر بعض الفقه **(2)** أنه من غير الصائب الحكم بأن القانون يقتصر فقط على وضع القواعد والمبادئ العامة، بل يمكنه أن يذهب أبعد من ذلك لتنظيم موضوع يدخل في المجال التنظيمي.

من جانبه يرى محمد أشركي أن السلطة التنظيمية المستقلة ليست بذلك الإتساع الذي يعتقد البعض، ومن الخطأ القول أن المراسيم التنظيمية المستقلة تحتل المرتبة الأولى قياسا بالقانون، وأن كل ما يتردد من التأسف على حصر الدستور لمساحة القانون يدخل في الأدب السياسي أكثر مما يتصل بالتأمل العلمي **(3)**.

هذا في الوقت الذي ذهب فيه إجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي إلى توسيع مجال التشريع وإعادة إعتباره، بعد أن إستخلص من الفصل **34** من الدستور مصادر أخرى لإختصاص المشرع، معتبرا بأنه يدخل في إختصاص التشريع كل إحالة من الدستور أو إعلان **1789**، أو ديباجة دستور **1946** إلى القانون كي يتدخل المجلس، كما إستخلص المجلس مبادئ عامة للقانون، وهي تلك القواعد التي لاتوجد في نص محدد، لكن يضعها

1- dmitri Georges Lavroff : (le systéme politique francais: la V République), Dalloz ,Paris1982, p: 763.

2- Dominique ROUSSEAU: (Droit du contentieux constitutionnel), Montchrestien, 3éme édition, Paris, 1993, p p: 235-237.

Voir aussi: TALEB Tahar: (Le Président de la République secrétaire général du F.L.N), Thèse pour l'obtention du grade de Doctorat d'Etat en droit, Université Clermont 1, Faculté de droit et des sciences politiques, 1985, p: 690 .

3- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 396

ويخلقها القاضي بعد تفكير في روح النظام القانوني (**1**).

في ذات السياق، اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن السلطة التشريعية هي الوحيدة التي تملك صلاحية تعديل أو إلغاء هذه المبادئ ذات القيمة التشريعية، إضافة إلى بعض القوانين العضوية التي يمكن أن تحيل إلى القانون وتنشئ إختصاص للتشريع العادي (**2**)، وهو ما عزز الإعتقاد بإختفاء الحدود الفاصلة بين التشريع والتنظيم إلى درجة القول بإختفاء التنظيم المستقل والتخلي عن المفهوم الموضوعي للتشريع لحساب المفهوم الشكلي.

وأشار بعض الباحثين (**3**) إلى أن أي محاولة لتوزيع الإختصاصات بين جهازين مختلفين تظل دائما صعبة ويتعذر إحترامها، فضلا على أن الإلتزام بهذا التوزيع لا يتوقف فقط على التقنية القانونية، بل يرتبط بدرجة كبيرة بطبيعة العلاقة السياسية بين الحكومة البرلمان التي غالبا ما يطغى عليها طابع التنازع، ولهذا السبب وضع المشرع الدستوري المغربي عدة آليات بيد الحكومة لحماية مجالها، في مقدمتها ما نص عليه الفصل من الدستور **79** بعدم القبول التشريعي (الفيتو التشريعي) لكل إقتراح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، وفي حال حدوث خلاف حول هذا الأمر تفصل فيه المحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين، أو من رئيس الحكومة.

بهذا الصدد لم تلجأ حكومة عبد الإله بنكيران لهذا الفصل خلال الولاية التشريعية (**2011-2016**) سوى مرة واحدة، تمثلت في إدراج مقترح قانون يقضي"بإحداث النظام الأساسي الخاص بالدكاترة الموظفين بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العامة"، والذي تقدم به الفريق الدستوري، وتمت إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية التي أصدرت قرارها رقم **15/ 953** م. د، الذي قضى بأن مقترح القانون الرامي إلى إحداث نظام أساسي خاص بهيئة الدكاترة الموظفين بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العامة لا يندرج في مجال القانون (**4**).

1- Henry ROUSSILLON :(Le conseil constitutionnel) , Dalloz,4 éme édition, Paris, 2001, p: 138

2- op cit, p :138

3- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 398، أنظر أيضا: زكرياء أقنوش: (الميكانيزمات الدستورية لفض النزاعات الممكن أن تثار بين الحكومة والبرلمان)، مجلة مسالك، عدد مزدوج 26 - 25، سنة 2014، ص ص: 96-89

4- قرار المحكمة الدستورية رقم 2015/953 الصادر بتاريخ 24 فبراير 2015

إن ندرة لجوء الحكومة لهذه المسطرة لا يعني تنازلها عن إختصاصها الدستوري، بقدر خلق نوع من التفاهم والتعاون بين البرلمان وبينها بعدم ممانعتها السماح للبرلمان بالتشريع في موضوع يدخل ضمن المجال التنظيمي، وعدم رفع الفيتو التشريعي بخصوص ذلك لإعتبارات ظرفية، بحكم أن التقنيات التي وضعها الدستور لحماية المجال التنظيمي ليست تلقائية ولا إلزامية.

بناءا عليه، في ظل التطور الحاصل في كل من مجال القانون ومجال التنظيم في دستور **2011**، يبقى تحديد المساحة الفاصلة بينهما متوقفا على حجم التنسيق والتفاهم القائم بين الجهاز التشريعي والحكومة، ففي حال سيادة التفاهم والحوار بين المؤسستين، تعمد الحكومة للتغاضي عن تدخل البرلمان في المواضيع التي تدخل في مجال التنظيم، أما في حال العكس تعمد هذه الأخيرة اللجوء للفصل **79** من الدستور لإسترداد مجال يدخل ضمن إختصاصها.

3– خصوصية المراسيم التنظيمية المستقلة وقوتها القانونية.

إن الحديث عن تميز السلطة التنظيمية المستقلة أمام نظيرتها التطبيقية يدفع لإستحضار ما ذهب إليه الفقه الفرنسي في هذا الإطار، والذي أنكر أي تمايز بين الإثنين، معتبرا أن السلطة التنظيمية واحدة وليس هناك عناصر قانونية أو قضائية تثبت وجود إختلاف بينهما (**1**).

أما في المغرب فقد إكتفى المشرع الدستوري بتحديد مجال القانون وإطلاق المجال التنظيمي دون التمييز بين مجال التنظيم التطبيقي ومجال التنظيم المستقل، فبالرجوع للمادة **9** من القانون **90-41** المحدث للمحاكم الإدارية فتنص على أنه من بين إختصاصات المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، البث في المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة دون تمييز بين المقرر التنظيمي التطبيقي والمقرر التنظيمي المستقل، لذلك فإن نعت السلطة التنظيمية الغير التطبيقية بالمستقلة يبقى مجرد نعت فقهي دون أن يتمتع بهوية قانونية (**2**).

ورغم دورها التشريعي بكافة الموضوعات التي تخرج عن نطاق القانون الذي تم تحديده على سبيل الحصر

1- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 400

2- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي – دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 38

والتعداد متحررة في ذلك من القانون سواء من ناحية النطاق أو من حيث التبعية، إعتبر العميد فيديل أن السلطة التنظيمية المستقلة هي بالأساس "أعمال إدارية لا تعدو عن كونها قرارات إدارية، برغم أنها تستمد مصدرها من الدستور مباشرة، فذلك لا ينفي عنها الصفة الإدارية، وأنها عكس القانون الذي يتمتع بحجة الشيء المشرع به، فهي لا تتمتع سوى بقوة الشيء المقرر به (**1**).

من جهة ثانية، قد تأخذ هذه الأخيرة شكل قرارات إدارية تفتقد للعمومية والتجريد، وهو ما يجعل من موضوعها يستنفذ بمجرد تطبيقه مرة واحدة، كماهو الشأن بالنسبة للمرسوم المنصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل **65** من الدستور المغربي الذي نص على أنه: ((إذا إستمرت جلسات البرلمان أربعة أشهر على الأقل في كل دورة بمرسوم، جاز ختم الدورة بمرسوم))، وكذلك الأمر بالنسبة للمرسوم المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من الفصل **75** من الدستور الذي ينص على أنه: ((إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، تطبيقا للفصل **132** من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الإعتمادات اللازمة لتنظيم سير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوط بها، على أساس ماهو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة)).

يمكن القول في الأخير، بأنه ليس للمراسيم التنظيمية المستقلة خصوصية قانونية أو قضائية تميزها عن القرارات الإدارية الفردية، فبمجرد تجردها من صفتي العمومية والتجريد تفقد معهما ميزة الإستمرار والثبات النسبي المميز للمقررات التنظيمية، لتصبح بالتالي منتهية النفاذ لمجرد تطبيقها على الحالة المعنية شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الفردية، ما يبقى مسألة التمييز بينهما بيد المشرع من خلال تحديد طبيعة القرار إن كان قرارا إداريا أو مرسوما تنظيميا مستقلا (**2**).

الفقرة الثالثة: مشاركة الوزراء في ممارسة السلطة التنظيمية.

أتاح الفصل **90** من الدستور لباقي الوزراء إمكانية مشاركة رئيس الحكومة سلطته التنظيمية عبر تفويض منه، وتتخذ هذه المشاركة شكلين إثنين هما: المبادرة بإقتراح نص تنظيمي، والتوقيع بالعطف.

1- René Chapus: (de la soumission au droit des règlement autonomes), Dalloz, Paris, 1960, p p :119-122

2- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي – دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 39

أولا: المبادرة بإقتراح نص تنظيمي.

يعد العمل الحكومي نشاط جماعي والحكومة مسؤولة مسؤولية جماعية عن تنفيذ سياستها، وكتجسيد لهذا المبدأ تتخذ عدد من المقررات التنظيمية بناء على إقتراحات أعضائها، وتعد هذه المبادرة وسيلة مهمة بيد الوزراء للمشاركة في السلطة التنظيمية، ومن ثم المساهمة في تنفيذ سياسة الحكومة، بحيث لا يجد رئيس الحكومة مبررا في إتخاذه للمرسوم التنظيمي عدم الأخذ بإقتراح الوزير المعني (**1**).

من جهة ثانية، قد تحمل بعض المراسيم الصادرة عن رئيس الحكومة بدل عبارة "وبإقتراح من الوزير"، عبارة " بعد إستشارة الوزير"، أو عبارة " بعد موافقة الوزير"، أو عبارة "بعد إستطلاع رأي اللجنة الوزارية الدائمة أو المؤقتة" (**2**).

يشار بهذا الخصوص، إلى أن مبادرة الإقتراح هاته تبقى محكومة بقبول رئيس الحكومة من عدمه، بحيث تبدو سلطته أقرب الى سلطة الفيتو منه إلى سلطة تقريرية حقيقية، لكن مع ذلك يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من الوزير المعني تعديل إقتراحه، وهو ما يؤثر على القيمة الفعلية للإقتراح (**3**).

ثانيا: التوقيع بالعطف من لدن الوزراء.

يعتبر التوقيع بالعطف- كقاعدة دستورية - إجراء منصوص عليه في المراسيم التنظيمية لرئيس الحكومة، إذ تحمل معظم المراسيم الصادرة عن هذا الأخير توقيعا بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها.

تكرس هذه التقنية مبدأ التضامن الحكومي وتجعل الحكومة تعمل في إتجاه واحد متواز ومتوازن، كمنظومة حكومية موحدة تتمتع بفعالية أكبر في معالجة التعثرات وتحقيق الأهداف المخطط لها، ومن أهم النظريات الدستورية التي تناولت مسألة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء، يذكر كل من: (**4**)

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 183

2- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي سنة 2011)، المرجع السابق، ص: 179

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 333

4- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي سنة 2011)، المرجع السابق، ص ص: 182-181

- **النظرية الأولى:** يمثلها كل من "والين" و"بوردو" و"جفين".

يرى أصحاب هذه النظرية أن التوقيع بالعطف مجرد شكلية بسيطة تهدف إظهار نوع من التضامن الحكومي، لتفادي القول بإنفراد رئيس الحكومة في إتخاذ القرارات، بالتالي تبقى الغاية من التوقيع بالعطف إطلاع بقية الوزراء على القرارات المتخذة من لدن رئيس الحكومة.

- **النظرية الثانية:** يمثلها كل من "لوبادير" و "أودنت" و"وينر" و"هوستون".

تذهب هذه النظرية بالقول أن التوقيع بالعطف يمثل شكلية جوهرية تضفي سمة الشرعية على المراسيم الصادرة من لدن رئيس الحكومة وفي غيابها بطلان لها، وبالتالي فرئيس الحكومة لايباشر سلطته التنظيمية إلا عبر الوزراء.

- **النظرية الثالثة:** يمثلها كل من "هوريو" و إيسنمان و"جيز".

تأخذ هذه النظرية بمبدأين إثنين: المبدأ الأول يسمى بالتجزيئية أو الإنقسامية، ما يعني أن المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة يقتسمها الوزراء الموقعون بالعطف كل حسب إختصاصه.

أما المبدأ الثاني فهو مبدأ المسؤولية الجماعية، حيث تدل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة عن مشاركة الوزراء الموقعين بالعطف في ممارسة السلطة التنظيمية.

يبدو بحسب ما تقدم أن الدستور المغربي أكثر ميلا للنظرية الثالثة التي ترتكز على مبدأ المسؤولية الجماعية، ومبدأ توزيع المهام.

فبخصوص مبدأ المسؤولة الجماعية فقد ورد ذكره في الفصل **93** من دستور **2011** الذي جاء فيه: ((الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به وفي إطار التضامن الحكومي...)).

وبالنسبة لمبدأ الإنقسامية فيرد ذكره في الفقرة الثانية من نفس الفصل التي قضت بممارسة الوزراء لمهامهم المسندة لهم من لدن رئيس الحكومة، وإطلاع المجلس الحكومي على ذلك.

من جانب ثان، حصر الفصل **90** من الدستور التوقيع بالعطف من لدن الوزراء على المقررات التنظيمية التي يكلفون بتنفيذها، أما المناشير والمقررات التنظيمية الأخرى التي لا تتطلب تدابير تنفيذية من قبل الوزراء فهي لا يشترط فيها التوقيع بالعطف، وذلك خلافا للفصل **22** من الدستور الفرنسي لسنة **1958** والمعدل سنة **2008**، الذي ينص على أن جميع المقررات الصادرة عن الوزير الأول تخضع للتوقيع بالعطف من طرف الوزراء المكلفين بتنفيذها (**1**).

بالتالي، فإن المقرارت التي لا تدخل ضمن خانة المقررات التنظيمية والتي لا تخضع بالتوقيع بالعطف من لدن الوزراء تتخذ على شكل مراسيم، كمرسوم ختم الدورات العادية للبرلمان بحسب الفصل **65**، ومرسوم دعوة البرلمان بعقد دورة إستثنائية بحسب الفصل **66**، ومرسوم قانون الإذن بحسب الفصل **70**، ومرسوم تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بحسب الفصل **73**، ومرسوم فتح الإعتمادات المالية بحسب الفصل **75**، ومرسوم قوانين الفصل بحسب الفصل**81**، ومراسيم التعيين في الوظائف المدنية والإدارات العمومية والوظائف السامية والمقاولات العمومية بحسب الفصل **91**، ومرسوم حل مجلس النواب بحسب الفصل **104**.

تبقى المراسيم المذكورة إجراءات يختص بها رئيس الحكومة لوحده ولا يجوز تفويض تنفيذها للوزراء.

يضاف لذلك طائفة أخرى من المراسيم لا تحتاج بدورها التوقيع بالعطف من لدن الوزراء، كالمراسيم التي تدخل ضمن أعمال السيادة، والمراسيم الغير الفردية والغير التنظيمية كمراسيم نزع الملكية، ومراسيم المصادقة على مقررات المجالس الجماعية المتعلقة بالملك البلدي، ومراسيم الإذن بإحداث أو نشر دورية مطبوعة في المغرب (**2**).

يذكر أيضا، أن الدستور المغربي لسنة **2011** قد أتاح صلاحية التوقيع بالعطف على المقرارات الصادرة عن رئيس الحكومة لجميع الفئات الوزارية سواءا كانوا وزراء دولة، أو وزراء عاديون، أو وزراء منتدبون،

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 334

2- نفس المرجع، ص: 335

بإستثناء كتاب الدولة الذين لا يحق لهم التوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة، بحسب ما أكده ظهير **13** دجنبر **1980**(**1**) المتعلق بتحديد إختصاصات كتاب الدولة في فصله الثاني بعدم تفويضهم التوقيع بالعطف على المقررات الصادرة عن رئيس الحكومة، بحكم أن كاتب الدولة يمارس صلاحياته تحت سلطة الوزير المكلف بالمرفق الوزاري، وهو في تبعية للوزير المعني وصلاحياته لا تتحدد بمرسوم كباقي الوزراء بل تتحدد بواسطة قرارات وزارية (**2**).

لذلك فإن الوزراء المدعوين بالتوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة هم المكلفين بتنفيذها، وقد وضح مجلس الدولة الفرنسي المقصود بعبارة الوزراء المكلفين بالتنفيذ، على " أنهم أولئك المختصون بالتوقيع أو التوقيع بالعطف على التدابير التنظيمية أو الفردية، التي يستوجبها بالضرورة تنفيذ المرسوم"، ما يعني أنه ليس هناك أي إرتباط بين الوزير المقترح للنص والوزير المكلف بتنفيذه، فقد يحدث وأن يتم إتخاذ مرسوم تنظيمي بناءا على إقتراح وزير واحد، بينما يكون المنفدون عدة وزراء، لكون أن التنفيذ أوسع من الإقتراح، أما في حالة إقتراح مرسوم بشكل مشترك بين عدة وزراء فإن توقيعه بالعطف يقتصر فقط على الوزراء المكلفون بتنفيذه (**3**).

بهذا الصدد، يمكن القول أن التوقيع بالعطف من لدن الوزراء هو تجسيد لطابع التماسك الحكومي والتنسيق بين أعضائها، كما يعتبر وسيلة للإعلام بالوزراء المكلفين بتنفيذ النص، بيد هذا لا يعني أن الوزراء الموقعين عليه هم شركاء في إعداده (**4**)، إذ لا يؤثر غيابه على تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية أثار مضمون النص، أو الجهة التي تتولى مسؤولية الإجراءات التنظيمية لتنفيذه، حيث يعد ذلك مجرد عيب في الشكل وليس الإختصاص، لذا يشترط في الإقرار بدستورية المراسيم التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة وجود التوقيع بالعطف وجودا ماديا، فلا الموافقة الشفوية، أو المضمنة في الرسالة يكفي أن تحل محل التوقيع بالعطف (**5**).

1- ظهير شريف رقم 1.80.275 بتاريخ 5 صفر 1401، الموافق ل 13 دجنبر 1980، يتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض إختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، الجريدة الرسمية، عدد، 3558، بتاريخ 1981/01/07، ص: 4

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة سنة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 460

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 337

4- نفس المرجع، ص: 337

5- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 186

الفرع الثاني: الحدود الفاصلة بين التنظيم والقانون.

كان التمييز بين القانون والتنظيم أمرا يسيرا وفقا لمبدأ فصل السلط بمفهومه التقليدي الذي يقوم على الفصل المطلق، حيث تعتبر السلطة التشريعة هي صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع، لذلك كان يسهل تعريف القانون بأنه مجوعة من القواعد العامة والمجردة التي تصدر على شكل قاعدة ملزمة، تسري على كل من توفرت فيه شروط تطبيقها، لكن بالإنتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والتطور الحاصل في وظائفها، أدى إلى حدوث تطور في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات حيث أصبح هذا المفهوم مرنا ونسبيا، مما أدى إلى منح السلطة التنفيذية الإختصاص التشريعي بإصدار التشريع الفرعي، المتمثل في الأنظمة بأنواعها المختلفة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تقترب من القوانين (**1**).

دفع هذا التوزيع في الصلاحيات التشريعية بين الجهازين التشريعي والتنفيذي بالفقه الدستوري إلى الأخذ بمعيارين إثنين: شكلي وموضوعي للتمييز بين القانون والتنظيم، بغاية الحرص على عدم إعتداء القانون على المجال التنظيمي والعكس بالعكس (الفقرة الأولى)، لكن هذا الأمر لم يحل دون خضوع الحدود الفاصلة بينهما لرقابة القضاء (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: معايير التمييز بين القانون والتنظيم.

يتحقق التمييز بين القانون والتنظيم وفق معيارين إثنين هما: معيار شكلي ينظر للجهة صاحبة الإختصاص، ومعيار موضوعي ينظر لموضوع العمل دون التركيز على الجهة المصدرة له.

أولا: المعيار الشكلي.

يركز أنصار هذا المعيار على صفة القائم بالعمل دون التركيز على مضمون العمل في حد ذاته، وعليه يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية، فيما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية، لكن يبقى هذا التمييز بحسب وجهة نظر الفقيه الفرنسي "بيير باكلت"تعترضه عدة صعوبات، فهو ليس بالبساطة التي يبديها المعيار الشكلي، ما يستدعي

1- عصام علي الدبس: (أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها –دراسة مقارنة –)، مجلة كلية بغداد للعلوم الإقتصادية الجامعة، العدد الخامس والعشرون، 2010، ص: 301

تخطيها لغايتين؛ هما فحص الميدان، وحمايته (**1**).

وقد وصف البعض هذا المعيار بأنه سطحي لا يغوص لأعماق العمل وطبيعته، ولا يتناول موضوعه وجوهره ، في حين أن طبيعة العمل تتطلب العكس (**2**).

بالمقابل وأمام النقد الذي تعرض له هذا المعيار، رد البعض كون أن إستناد المعيار الشكلي على الجهة المصدرة للعمل والشكل والإجراءات اللازمة لإصداره بغض النظر عن مضمونه لا يعني سطحية هذا المعيار أو سذاجته، وإنما هو تطبيق سليم لهذا المعيار القائم على الفصل للسلط، وتمييز الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور فيما يخص إصداره وسنه من قوانين (**3**).

أمام الصعوبات التي طرحها هذا المعيار في التمييز بين القانون والتنظيم، نادى فريق أخر من الفقه بضرورة الإستناد إلى معيار أخر وهو المعيار الموضوعي.

ثانيا: المعيار الموضوعي.

ظهر هذا المعيار مع صدور الدستور الفرنسي لسنة **1958**، وتزعمه الفقيه "دوكي" ويناصره في ذلك كل من الفقيه "جيز" و"سل" و"بونار"، فمن وجهة نظر هؤلاء الفقهاء أن هذا المعيار يركز على تحديد طبيعة العمل، بالإستناد على طبيعة العمل ذاته دون التركيز على الجهة المصدرة له، فإذا كان متضمنا لقواعد عامة ومجردة عد عملا تشريعيا، بحكم أن طبيعة العمل لاتتغير بتغير الهيئة أو السلطة المصدرة له أو الإجراءات المتخذة لإصداره، لذلك تعد كل من القوانين واللوائح أعمالا تشريعية على الرغم من إختلاف الجهة المصدرة لكليهما، حيث تصدر الأولى عن السلطة التشريعية، والثانية عن السلطة التنفيذية (**4**).

1- صهيب زردان: (التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف- المسيلة- كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/ 2016، ص: 43

2- أزهار هاشم أحمد الزهيري: (الرقابة الدستورية على الأنظمة والقرارات الإدارية – دراسة مقارنة–)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة 2017، ص: 312

3- نفس المرجع، ص: 312

4- صهيب زردان: (التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص: 44 ، أنظر أيضا: عصام علي الدبس: (أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها –دراسة مقارنة –)، المرجع السابق، ص: 324

وبحسب بعض الفقه (**1**) يعتبر هذا المعيار الأقرب لحقيقة الأمور، لأنه يحلل العناصر الأساسية للأعمال القانونية وينظر إلى طبيعتها الداخلية، كما أنه يبقى المعيار المعول عليه في الفترات الإنتقالية التي تتركز فيهما السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة، ويمكن لها تبعا لذلك أن تصدر قرارات لها قوة القانون إلى جانب قرارات ذات صفة تنظيمية.

أما في حالة تشابه العملين في طبيعتهما، يتم التمييز بينها وفق قاعدة التدرج التشريعي، فالقانون أعلى درجة من النظام، والنظام أعلى درجة من التعليمات (**2**).

خلافا لذلك، يرى معظم الفقه الفرنسي (**3**) أن المعيار الشكلي هو الوحيد القادر على التمييز بين القانون والتنظيم على أساس إختلاف القوة القانونية للقواعد العامة والمجردة بحسب الهيئة أو السلطة المصدرة لها، وبالتالي فلكل من القانون واللائحة درجته ومكانته هما مستقلان وغير متساويان، لذلك فإن توزيع صلاحية التشريع بين القانون والتنظيم لا يعني ترقية التنظيم لمرتبة القانون.

على ضوء ما سلف ذكره، سواءا تم تبني المعيار الشكلي أو الموضوعي في التمييز بين القانون والتنظيم، يبقى التساؤل المطروح حول الآليات المعتمدة لرقابة الحدود الفاصلة بين المجال التشريعي والتنظيمي؟

الفقرة الثانية: مراقبة القضاء للحدود الفاصلة بين القانون والتنظيم.

إعتبارا من أن الدستور المغربي قد وزع الإختصاص التشريعي بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي، وإعتبارا أن مبدأ فصل السلط يقتضي أن كل سلطة تمارس صلاحياتها في الحدود المنصوص عليها دستوريا، حيث لا يجوز لأية سلطة الإعتداء على نطاق سلطة أخرى، تبرز أهمية تقرير مبدأ رقابة القضاء، كوسيلة لبيان المخالفات التي تصدر في هذا الجانب من قوانين وقرارات، من دون أن يعني ذلك خضوعهما لجهاز رقابي واحد للتحقق من دستوريتهما.

1- سليمان الطماوي: (النظرية العانمة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة -)، دار الفكر العربي، القاهرة 1984، ص: 183-182

2- أزهار هاشم أحمد الزهيري: (الرقابة الدستورية على الأنظمة و القرارات الإدارية – دراسة مقارنة–)، المرجع السابق، ص: 313

3- André de laubadère - Jean-Claude Venezia - Yves Gaudemet: (TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF: Tome 1, Droit administratif général : Organisation et action de l'administration, La juridiction administrative),15 éme édition L.G.D.J, 1999, p: 247

أولا: حماية القضاء الدستوري المجال التنظيمي من إعتداء القانون.

يعتبر القضاء الدستوري وحده الكفيل في رسم الحدود الفاصلة بين التنظيم والقانون، لأجل ذلك تتولى المحكمة الدستورية بالمغرب تصحيح النصوص المتخذة من طرف المشرع التي تدخل في المجال التنظيمي، ففي حال ما تبين أن البرلمان قد تجاوز حدود الإختصاصات المسندة إليه بفصول الدستور وقام بالتشريع في أمر ما يدخل ضمن إختصاص المجال التنظيمي، فإن الدستور يرتب عن هذا العمل عدة نتائج تلعب فيها المحكمة الدستورية الدور الأساسي، من خلال فحص مدى إحترام تطبيق قواعد توزيع الإختصاص التشريعي بين البرلمان والحكومة في حالتين إثنتين:

الحالة الأولى: تقوم المحكمة الدستورية بموجب الفصل **79** من الدستور بفحص الإقتراح أوالتعديل موضوع دفع الحكومة بعدم قبوله كونه يدخل في المجال التنظيمي لا التشريعي، وفي حالة حدوث خلاف بين الطرفين تتولى المحكمة الدستورية البت في الأمر في غضون ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو رئيس الحكومة، وهي ذات المقتضيات التي نص عليها الفصل **41** من الدستور الفرنسي لسنة **1958**(**1**).

الحالة الثانية: تقوم المحكمة الدستورية بالتحقق من النصوص التشريعية المراد تغييرها كونها لا تدخل في المجال التشريعي وإنما تدخل ضمن المجال التنظيمي، بحسب ما يقره الفصل **73** من الدستور بأنه: ((يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية إختصاصها))، وهو ما يقابل الفقرة الثانية من الفصل **37** من الدستور الفرنسي الذي نص على أنه: ((يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني التي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة، ويجوز تعديل أي أحكام من هذا القبيل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم، إلا إذا وجد المجلس الدستوري أنها مسائل للتنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة))، وتعد هذه المادة الأكثر إستعمالا من قبل الحكومة (**2**).

1- ينص الفصل41 من الفرنسي على ما يلي: ((إذا ما تبين، أثناء العملية التشريعية، أن مشروع قانون ما أو أن تعديلاً ما لا يدخل ضمن نطاق إختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38 ،يجوز للحكومة أو لرئيس مجلس البرلمان المختص أن يقول بعدم القبول به.
وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس مجلس البرلمان المعني يفصل المجلس الدستوري، بناء على طلب أيا منهما، في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام)).

2- Dominique ROUSSEAU: (Droit du contentieux constitutionnel), op. cit, p: 243

من جهة ثانية، تختلف رقابة المحكمة الدستورية من حيث توقيتها بين الحالتين، ففي الحالة الأولى تكون رقابة المحكمة الدستورية قبلية بإحالة إختيارية من قبل الجهات التي خولها الدستور هذه الصلاحية على القوانين العادية، خلال الفترة الفاصلة بين مصادقة البرلمان عليها وإصدار الأمر بتنفيذها، حيث تسعى هذه الرقابة إلى تجنب صدور قانون مخالف للدستور، لذلك أطلق عليها بالرقابة الوقائية، في حين أطلق عليها البعض الأخر الرقابة السياسية لأن الهيئة التي تقوم بها غالبا ما تحمل صبغة سياسية، كما أنه ليس لازما أن تبقى الرقابة السابقة على صدور القانون مقتصرة على أسلوب الرقابة السياسية، حيث يمكن أن تتخذ هذه الرقابة صورة قضائية تتيح إمكانية الدفع بعدم دستورية القوانين بعد صدور الأمر بتنفيذها (**1**).

أما الحالة الثانية المتعلقة بتغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل فتتحول فيها رقابة المحكمة الدستورية إلى رقابة لاحقة (علاجية)، للتقرير بشأن إذا ما كان القانون المعروض عليها ذو صبغة تشريعية أو تنظيمية، وترمي هذه الرقابة إلى التحقق من خضوع القوانين لأحكام الدستور، والتأكد من عدم إنحراف البرلمان عن حدود إختصاصاته الدستورية، فالمبدأ الأساسي في هذه الرقابة أنها تمارس على التشريع بعد نفاذه لعلاجه وتصحيح ما يشوبه من عيوب.

جدير بالذكر، أن المغرب لم يعرف نظام الرقابة على دستورية القوانين العادية في عهد الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى في ظل دساتير **1962-1970-1972**، حين تولى هذه الرقابة المجلس الدستوري المغربي الذي أنشئ سنة **1992** ودعم في دستور **1996**، أما دستور **2011** فقد أخذ بالرقابة القضائية عن طريق محكمة دستورية (**2**).

وفيما يتعلق بالجهات التي يحق لها تحريك الرقابة على القوانين أمام المحكمة الدستورية نص الفصل **132** من الدستور، والمادة **23** من القانون التنظيمي رقم رقم **066.13** المتعلق بالمحكمة الدستورية، على أنه: ((يمكن للملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها،

1- عائشة الدويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والتنفيذية)، المرجع السابق، ص: 111، أيضا نعمان أحمد الخطيب: (الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري)، المرجع السابق، ص ص: 552-547

2- جمال بن سالم: (القضاء الدستوري في الدول المغاربية)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون العام، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2015-2014، ص: 249

أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية لتبث في مطابقتها للدستور)).

جدير بالملاحظة بهذا الخصوص أن المشرع الدستوري المغربي قد يسر وسهل نوعا ما من مسألة الطعن في دستورية القوانين العادية، بعد أن تم تخفيض النصاب القانوني الواجب توفره في إمكانية إحالتها للمحكمة الدستورية في دستور **2011**، حيث تم خفيض النصاب المتعلق بأعضاء مجلس النواب من الربع إلى خمس الأعضاء، ومن الربع إلى أربعين عضوا بالنسبة لمجلس المستشارين، بعدما كان هذا النصاب محددا في ربع الأعضاء بالنسبة لكلا المجلسين في دستور سنة **1996** (**1**).

وقد حدد المشرع الدستوري آجالا للمحكمة الدستورية للبت في الحالات المتعلقة بمطابقة الدستور داخل أجل شهر من تاريخ الإحالة، مع تخفيضه إلى ثمانية أيام في حالة الإستعجال بناءا على طلب من الحكومة، وفور نشر قرار المحكمة الدستورية بمطابقة القانون العادي، أو القانون التنظيمي للدستور، ينتهي فيما يخص هذا القانون أو القانون التنظيمي تعليق العمل بالوقت المخصص لصدور الأمر بتنفيذ القوانين (**2**).

تبعا لذلك، صار بإمكان رئيس الحكومة بمعية رئيسي مجلسي البرلمان وأعضائهما أن يدلوا إلى المحكمة الدستورية من الملاحظات ما يبدو مناسبا بخصوص القضايا المعروضة عليها، وتقوم هذه الأخيرة بمجرد إحالة القوانين إليها بإبلاغ ذلك إلى الملك، ورئيس الحكومة، ورئيسي مجلسي البرلمان اللذان يبلغان أعضاء مجلسيهما بذلك (**3**)، ولعل الغاية من توسيع دائرة المسطرة التواجهية هي تحقيق العدالة الدستورية، وتيسير مهمة الأقلية والمعارضة في البرلمان في إيصال صوتها إلى المحكمة الدستورية، لا سيما في الحالات التي تستبد فيها الأغلبية البرلمانية إستنادا لقوتها العددية في تمرير المقتضيات التي من شأنها الإضرار بحقوق تلك الأقلية بها، أما بالنسبة للحكومة فمن الأفيد أن تقوم بإثارة إنتباه المحكمة الدستورية لمقتضيات النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان، التي من شأنها الإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (**4**).

1- رشيد المدور: (تطور الرقابة الدستورية في المغرب – الغرفة الدستورية - المجلس الدستوري- المحكمة الدستورية)، مجلة دراسات دستورية، المجلد الثالث، العدد السادس، ربيع - يناير2016، ص: 71

2- المادة 26 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 . 066

3- المادة 25 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 . 066

4- رشيد المدور: (تطور الرقابة الدستورية في المغرب – الغرفة الدستورية - المجلس الدستوري- المحكمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 72

وبمجرد نشر قرار قاضي المحكمة الدستورية بعدم مطابقة مادة من القانون للدستور يحول دون إصدار الأمر بتنفيذه، وإذا قضت المحكمة الدستورية بأن القانون يتضمن مادة غير مطابقة للدستور لكن يمكن فصلها من مجموعه، يجوز إصدار الأمر بتنفيذ القانون بإستثناء المادة المصرح بها عدم المطابقة للدستور (**1**).

في الأخير، تتخذ قرارات المحكمة الدستورية بأغلبية ثلثي أعضائها، ولأجل الحفاظ على وتيرة سير عمل المحكمة الدستورية في الحالة التي يتعذر على أحد مجلسي البرلمان أو هما معا إنتخاب فئة الأعضاء الخاصة بهما داخل الأجل القانوني المحدد للتجديد، يجوز للمحكمة أن تمارس إختصاصاتها وتتخذ قراراتها بحضور ستة من أعضائها على الأقل، وذلك وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يتم إنتخابهم بعد، أي الإقتصار على الأعضاء المعينين من طرف الملك فقط وذلك إلى غاية إنتخاب باقي الأعضاء من لدن البرلمان (**2**).

تبقى قرارات المحكمة الدستورية لا تقبل شكل من أشكال الطعن وتعتبر ملزمة لكل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية (**3**)، بمعنى أن قرارات المحكمة الدستورية تتمتع بقوة الشيء المقضي به وتكتسي حجية مطلقة أمام الجميع، بإستثناء حالتين إثنتين يمكن للمحكمة الدستورية من خلالهما التراجع عن قرارها، فإذا تبث للمحكمة الدستورية بوجود خطأ مادي في قرارها جاز لها تصويبه تلقائيا (**4**)، كما أنه يمكن لأي طرف معني أن يطلب من المحكمة الدستورية تصويب خطأ مادي شاب قرار من قرارتها، وفي هذه الحالة وجب أن يقدم الطلب في غضون **20** يوما من تاريخ القرار المراد تصويبه (**5**).

ثانيا: حماية القضاء الإداري للمجال القانوني من إعتداء التنظيم.

إذا كان الدستور المغربي قد فرض على البرلمان حدودا تمنعه من تجاوز إختصاصاته على حساب الحكومة، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة لحماية المجال التشريعي من تطاول السلطة التنفيذية، لكن بحكم أن المراسيم التنظيمية تعتبر من حيث المعيار الشكلي قرارات إدارية، جاز القول أن القضاء الإداري هو خير من يقوم بمهمة

1- المادة 27 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 . 066
2- المادة 17 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 . 066
3- الفقرة الثانية من الفصل 134 من دستور 2011
4- المادة 19 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 .066
5- المادة 20 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم 13 . 066

رقابة المراسيم التنظيمية بسبب تجاوز في السلطة وهذا ما يسمى برقابة الشرعية، ومعنى ذلك أن يتولى القاضي الإداري فحص دستورية المراسيم التنظيمية للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور، وهو حينما يقوم بذلك فإنه يساوي بينها وبين القواعد القانونية للدولة، ومن ثم يصدر حكما بإلغائها إذا وجد أنها مخالفة لأحد القواعد النافذة (**1**).

ويجد هذا الطرح أساسه بناءا على ما جاء في كل من الفقرة الثانية من الفصل **118** من الدستور والتي جاء فيها: ((كل قرار أتخذ في المجال الإداري، سواءا كان تنظيميا، أو فرديا، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية المختصة))، والمادة التاسعة من القانون رقم **90.41** المحدث للمحاكم الإدارية (**2**) التي قضت بأنه يظل المجلس الأعلى مختصا بالبت إبتدائيا وإنتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز عن السلطة المتعلقة بـ:

- المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول.
- قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الإختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

بالمقابل أخرج الدستور الفرنسي التنظيمات من رقابة المجلس الدستوري، ففي حالة إتخاذ تنظيم يدخل في موضوعه ضمن المجال التشريعي للبرلمان لا يجوز للمجلس الدستوري التدخل، حيث تعود صلاحية رقابة هذا المجال إلى مجلس الدولة، الذي عليه الإلتزام بما وصل إليه الإجتهاد الفقهي، كون أن المراسيم التنظيمية مجرد عمل إداري يصدر عن الإدارة وتبقى خاضعة للرقابة القضائية فيما يخص مشروعيتها بدعوى تجاوز السلطة فيقوم بإلغائها، لكن إن كان ميعاد الطعن محدد بشهرين من تاريخ نشر التنظيم، فالإجراءات يمكن أن تدوم لغاية إصدار قرار الإلغاء عدة أشهر أو عدة سنوات، ويظهر من ذلك عدم التناسب في الحماية المقررة للمجالين التشريعي والتنظيمي (**3**).

أما دساتير ألمانيا والنمسا، وإسبانيا، والبرتغال، واليونان، فإنها جعلت من محاكمها الدستورية الجهة المختصة

1- أزهار هاشم أحمد الزهيري: (الرقابة الدستورية على الأنظمة و القرارات الإدارية - دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 212، أنظر أيضا: خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 273، أنظر أيضا: جمال بن سالم: (القضاء الدستوري في الدول المغاربية)، المرجع السابق، ص: 262

2- القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993)، ص: 2168.

3- Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux : (Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux), L.G.D.J, Paris, 2002, P: 151.

في مراقبة مدى دستورية الأعمال والقرارات الإدارية (**1**).

بالعودة للفصل **118** من دستور **2011** إستخدم المشرع المغربي عبارة المجال الإداري للدلالة على أن الرقابة القضائية تشمل كل القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، وهو إصطلاح يختلف عن ما كان معتمدا في السابق بخصوص الرقابة على القرارات الإدارية، كما تتخذ هذه الرقابة طريق دعوى الإلغاء، وليس دعوى المسؤولية، وهي رقابة موضوعية تستهدف حماية المشروعية أكثر من حمايتها لحق المدعي الطاعن في القرار الإداري، فهي دعوى ترتكز على مدى إحترام القرار للقانون في معناه الواسع أكثر من إستهدافه إرجاع حقوق المتضررين كما هو الشأن بالنسبة لدعوى المسؤولية الإدارية، حيث يقتصر دور القاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء على إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، دون أن يتعدى ذلك لتغيير المراكز القانونية للمتقاضين، أو إرجاع الحال لما كان عليه إلتزاما بمبدأ "القاضي يقضي ولا يدير"(**2**).

لكن ما يؤاخذ على هذه الدعوى في مواجهة القرارات التنظيمية أنها تنبع من خاصية الموضوعية التي تتمتع بها الدعوى، بحكم أنها ليست دعوى شخصية، حيث ينصرف أثر الحكم القضائي القاضي بإلغاء قرار إداري مشوب بعيب من عيوب المشروعية إلى كافة المعنيين والمرتبطين به، وذلك دون تمييز بين الذي تضرر من القرار مباشرة وتقدم بدعوى الإلغاء، وغيره من الذين يؤثر القرار المعيب في مراكزهم القانونية ولم يتقدموا بالطعن في القرار أمام المحاكم الإدارية (**3**).

بناء عليه، إن فتح المجال للقضاء الإداري لمراقبة مشروعية المراسيم بطرق دعوى الإلغاء من شأنه أن يلغي هذه المقررات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة بالنسبة للجميع، حيث يكفي توفر شرط الصفة والمصلحة في مدعي واحد مس القرار التنظيمي بمركزه القانوني ليكون له الحق في الطعن في القرار عن طريق دعوى الإلغاء، وبالتالي إلغاء القرار الإداري بالنسبة للمعنيين به، إذا ثبت أنه مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، أي إلغاء المرسوم بشكل كلي مادام أنه يهم جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم شروط معينة (**4**).

1- جمال بن سالم: (القضاء الدستوري في الدول المغاربية)، المرجع السابق، ص: 262

2- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي – دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 17

3- نفس المرجع، ص: 17

4- عبد القادر باينة: (تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب)، دار توبقال للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1985، ص: 35

من جهة ثانية، تستثنى من رقابة المشروعية المراسيم الخاصة من قبيل مراسيم الضرورة ومراسيم التفويض، وهي ما تعرف بمراسيم القوانين المنصوص عليها في الفصلين **70** و **81** من دستور **2011** بإعتبارها مراسيم تصدر عن الحكومة برعاية من البرلمان، فهي من حيث القوة القانونية تعد مجرد مقرارات تنظيمية تخضع لرقابة مبدأ المشروعية، لكن بمجرد مصادقة البرلمان عليها تنتقل لمرتبة القوانين العادية (**1**)، لتتحصن بذلك من رقابة القاضي الإداري شأنها شأن القوانين العادية.

بدورها أسست المادة التاسعة من القانون رقم **90.41** المحدث للمحاكم الإدارية على هذا النوع من الرقابة، من خلال التنصيص على صلاحية المجلس الأعلى بالبث إبتداءا وإنتهاءا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بسبب المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة، أي خضوع هذه المقررات لمبدأ المشروعية من خلال رقابة أعلى هيئة قضائية إدارية وهي المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، وبذلك ساوى المشرع المغربي من خلال المادة السالفة الذكر بين المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة من حيث خضوعها لرقابة المجلس الأعلى (**2**).

وهذا ينسجم مع ما سلف ذكره كون أن المراسيم لا يشترط فيها صفة العمومية والتجريد إذ يمكن أن يستنفذ المرسوم مفعوله بمجرد تطبيقه شأنه شأن القرارات الإدارية، وتكريس هذه الرقابة من داخل الوثيقة الدستورية جاء إنسجاما مع بقية المقتضيات القانونية التي زخر بها دستور **2011**، لا سيما الفصل **122** الذي نص لأول مرة على مسؤولية الدولة عن الخطأ القضائي، موسعا بذلك نطاق المسؤولية الإدارية لتشمل الأعمال القضائية التي كانت تشكل إستثناءا من رقابة القضاء الإداري كمبدأ عام، فكان منطقيا إذا توسيع مجال دعوى الإلغاء لتشمل المقررات التطبيقية من خلال الفصل **118** من الدستور (**3**).

يشار أيضا إلى أن مسألة خضوع المقررات التنظيمية لمبدأ المشروعية أثارت عدة تساؤلات من قبل الفقه والإجتهاد القضائي الفرنسي سابقا نظرا لصعوبة تطبيق رقابة مبدأ المشروعية، بحكم العيوب التي يمكن أن يثيرها هذا المبدأ بالنسبة للقرار الإداري، التي يصعب تطبيقها على قرار يختزن في ثناياه قواعد عامة ومجردة كالقرار التنظيمي، لذلك فالقاضي الإداري قد يتجه لمراقبة مدى إحترام المقررات التنظيمية التطبيقية لمضمون

1- مليكة الصروخ: (القانون الإداري- دراسة مقارنة -)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء 2010، ص: 435

2- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي – دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 17

3- نفس المرجع، ص: 18

النص القانوني المكلفة بتنزيله وتطبيقه، كما يمكنه مراقبة مدى إحترام المقررات التنظيمية المستقلة للقواعد العامة للقانون، وهو مصدر مهم من مصادر المشروعية، ما ينسجم بالتالي مع تطور القضاء الإداري الذي صار يمتد أكثر فأكثر لحماية حقوق الأفراد حيث صار بإمكان القاضي الإداري مراقبة الأعمال القضائية والتشريعية، وهو ما يجعل من خضوع المقررات التنظيمية لمبدأ المشروعية ينسجم مع هذا التطور، تكريسا لعمومية مبدأ المشروعية الذي يجب أن تخضع له كافة الأعمال الصادرة عن الدولة إلا ما أستثني بموجب نصوص خاصة تكريسا لدولة الحق والقانون، وإحتراما لمفهوم المواطنة الذي يرتكز على خضوع الدولة والمواطن على السواء لحكم القانون (**1**).

1- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي – دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المرجع السابق، ص: 22

إستنتاجات القسم الأول:

حاول هذا القسم إستيعاب مسألة الثابت والمتغير في التطور الدستوري لمؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب إعتمادا على عنصرين مركزيين، هما: الأول ينطلق من أساس الولوج لتاريخ هذه المؤسسة ورصد العوامل التي وطدت أركانها والغور في أصولها وتتبع تطورها الزمني بما يشمله من أبعاد دينية وسياسية وحضارية واجتماعية، بداية من ظهورها الأول بحقب الحكم الأولى للدولة المغربية، وصولا لمرحلة التقنين والدسترة ومساراتها المختلفة، كعنصر مساعد على تعميق الفهم لهذه المؤسسة والوزن الذي تحمله بالنظام السياسي المغربي، أما العنصر الثاني فهو يستهدف تفكيك تجربة الإصلاح الدستوري بالمغرب لسنة **2011** وضبط مخرجاته بخصوص المؤسسة موضع البحث مع الإنفتاح على التجارب المقارنة، قصد ضبط معيارية التحولات القانونية والوظيفية لمؤسسة رئيس الحكومة وربطها بالممارسة السياسية بالمقارنة مع ما ميزها في السابق.

رغم ثراء التجارب التاريخية والسياسية للدولة المغربية منذ عهد المؤسسون الأوائل الأدارسة أثبت التاريخ والشواهد السياسية، أن أصل منشأ مؤسسة رئيس الحكومة اليوم يعود لمؤسسة الوزير الأكبر أو الصدر الأعظم التي ظهرت قبل عهد الحماية، وهو لقب منح لشخص المساعد الأول للسلطان في مهامه الدينية والدنيوية، وصاحب أكبر المراتب بهذا الخصوص، غير أن هذه الأخيرة لم تعرف خلال هذا المسار الزمني تطورا مشهودا، حيث تباين الإعتقاد بها من نظام سياسي لآخر، ومن فترة زمنية لآخرى، كما أنه لم يكن ليفسح بناء الدولة المؤسس على مؤسسة السلطان صاحب السلطة الدينية (كأمير للمؤمنين)، والدنيوية كرئيس للدولة المجال لوجود سوى لسلطة واحدة هي سلطة الخليفة أو السلطان، لها أعوان يتقدمهم صاحب هذا المنصب ويشرف عليهم، ويلعب دور الوسيط بينهم وبين السلطان، دون التمتع بصلاحيات تقريرية مهمة، بل إن هذه الأخيرة كانت تتراجع كلما وجد سلطانا قويا، ثم إنه في كثير من الأحيان كان يراعى في هذا المنصب طبيعة الزمان وحاجة السلطان والمجتمع.

وبين فترتي الحماية والسنوات الأولى للإستقلال شهدت هذه المؤسسة تغييرات مهمة إذ صار لها إطار قانوني محدد لمركزها وصلاحياتها، إحتل بموجبه الصدر الأعظم منصب رئيس حكومة فعلي يمارس صلاحيات جامعة، غير أنه تم تسجيل تراجع سلطات الحماية عن المكتسبات التي إختص بها الصدر الأعظم بالإنتقاص من دوره ومحاولة إفراغه من مصادر قوته وتحويله إلى مجرد تابع أو واقي من الأزمات. إلا أنه بعد إستقلال المغرب عرفت هذه المؤسسة بعض الإصلاحات خاصة إنتقال التسمية من الصدر الأعظم إلى

رئيس مجلس الوزراء، غير أن هذا المسمى إصطدم بشكل متناقض مع الصلاحيات التي أوكلت له تحت إشراف الملك ومراقبته، لتدخل جراء ذلك هذه المؤسسة مرحلة إضطراب وتخبط دام وتكرر خلال مختلف الأزمات السياسية التي عاشها المغرب خلال هذه الفترة.

أما خلال العهد الدستوري شكل التشبث بثوابت النظام السياسي المغربي القائم على محورية المؤسسة الملكية عامل مؤثر على الرسم الدستوري لمؤسسة رئيس الحكومة (حملت التسمية منذ دستور **1962** لغاية دستور **1996** لقب الوزير الأول)، فمما لا ريب فيه أن كل نسق أو بناء دستوري هو يستند لثقافة سياسية معينة، تتأسس على موروث تاريخي يتم إغناؤه بالتدريج مع مرور الزمن وتطور المجتمع ومؤسساته، وفي الحالة المغربية فإن هذا البناء إرتبط بالمزاوجة بين الخصوصية المغربية والإنفتاح على الحداثة؛ بحيث ظلت مؤسسة رئيس الحكومة على إمتداد ستة عقود من الإستقلال محكومة بمقتضيات وقواعد رافقتها منذ نشأتها، تتمثل في تبعيتها بشكل كامل للملك، وبحسب تصوره الخاص وإرادته لا من حيث وجودها ولا من حيث مهاما، ويقف الدارس للتجربة الدستورية المغربية لا سيما خلال الفترة الممتدة من سنة **1962** إلى غاية سنة **1996** على حقيقة المعنى والمفهوم الذي أعطي للوزير الأول، والذي تمثل في المساعد والمعين للملك، أو بالكاد الوزير الذي يعمل إلى جانب باقي الوزراء على تنفيذ التوجيهات والتعليمات الملكية، حيث لم يكن يتمتع بأي أولوية عملية على باقي الوزراء تضاهي تلك التي توجد عليها نفس المؤسسة في أنظمة برلمانية مقارنة.

وهو الواقع الذي سعت الوثيقة الدستورية لسنة **2011** إلى تغييره بمنحها معنى جديدا لهذه المؤسسة انسجاما مع خطاب **9** مارس، وتجاوبا مع إقتراحات عدد من الأحزاب السياسية. ولئن كان التشبع بالقيم الديمقراطية، والإنخراط في مؤسساتها، وإحترام قواعد ممارستها، يشكل القاسم المشترك للأنظمة الديمقراطية بمختلف أشكالها، فإن الشرط المجتمعي، والسياق السياسي، شكلت عوامل حاسمة في دسترة نموذج متقدم لمؤسسة رئيس الحكومة بالمغرب إختلف جوهريا عما كانت عليه في التجارب الدستورية السابقة.

شملت فلسفة التغيير هاته إضفاء نفس ديموقراطي صريح على مؤسسة رئيس الحكومة بجعل صناديق الإقتراع مالكة لسلطة تحديد مدبر الشأن العام بالمغرب، بالنص على تعيينه من قبل الملك من الحزب المتصدر لنتائج إنتخابات مجلس النواب، وتقوية دور البرلمان في تنصيبه، حيث أصبح شروع رئيس الحكومة في أدائه لمهامه على رأس الحكومة رهين بموافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي الذي يتقدم به الأخير أمامه، مع تقوية دور رئيس الحكومة في إقتراح تعيين وإعفاء الوزراء، ومنحه حصانة تجعله في منأى عن العزل من

قبل الملك (الفقرة الثالثة من الفصل **47** من الدستور)، حيث لم يعد للملك الحق في عزل رئيس الحكومة وإقتصر العزل على أعضاء الحكومة، الشيء الذي لم يكن واردا في الدساتير الخمس السابقة، ما جعل من النظام الدستوري المغربي في هذا الجانب أقرب إلى النموذج البرلماني في شكله التقليدي.

وإعمالا لمقتضيات الفصل **88** من الدستور فإن رئيس الحكومة لايعد منصبا ولايشرع في أداء مهامه على رأس الحكومة إلا بعد حصول برنامج حكومته الذي يتقدم به أمام مجلس النواب على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه ، ليكون بذلك الدستور المغربي قد قطع مع النقاشات الفقهية الدستورية السابقة التي كانت قد إحتدمت حول هذه المسألة، بجعل تنصيب رئيس الحكومة خطوة ثانية مكملة لمسار وجوده القانوني بعد تعيينه من لدن الملك.

من جهة ثانية، إن المُتفحص لبنود الوثيقة الدستورية لسنة**2011** في الجانب المتعلق بمؤسسة رئيس الحكومة ليخرج بخلاصة تؤكد على تطور يحمل ملامح برلمانية هم أدوارها وصلاحياتها، ولعل أهم مؤشر على ذلك ترسيخ الوثيقة الدستورية رئيس الحكومة كرئيس للسلطة التنفيذية يتولى المسؤولية الكاملة عن الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي، ليتنقل بذلك من وضعية الضعف والتبعية المطلقة للملك لوضعية الشريك في السلطة التنفيذية، بل إن الوثيقة الدستورية سعت لإخفاء الحضور المهيمن للملك بالمجال التنفيذي التنفيذي بتخصيصه الحديث في الباب الخامس على الحكومة ورئيسها من دون ذكر للملك، كخطوة مهمة لإضفاء طابع عصري وأكثر تقدما على المؤسستين معا، من جهة ثانية شكلت دسترة المجلس الحكومي مؤشرا مهما على أنه صارت للحكومة صلاحيات ذاتية منفصلة عن المجلس الوزاري، وأحد مظاهر إقتسام السلطة التنفيذية.

لكن على الرغم من بروز مؤشرات إيجابية تصب في إتجاه تحول مهم في أدوار ومهام رئيس الحكومة كمؤسسة تنفيذية فاعلة، فإن عناصر هذا التحول تشكل نفسها جوهر حدود التحول، بحكم أن التحسينات التقنية التي جاء بها دستور **2011** لا تضع رئيس الحكومة بالمغرب موضع نظرائه في الأنظمة البرلمانية التقليدية، التي يتمتع فيها رئيس الحكومة بصلاحيات تنفيذية تفوق صلاحيات رئيس الدولة، بالنظر لخصوصية المؤسسة الملكية بالمغرب التي تبقى صاحبة الريادة داخل المجال التنفيذي، حيث تنتصب كطبقة عليا تتولى الإشراف على توجهاته الرئيسية.

إنسجاما مع ذلك، يبقى جوهر مسألة رصد مظاهر تطور مكانة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي، وإنعكاسه على مستوى الإنماء الذي عرفه النظام السياسي المغربي لا يقتصر فقط عند حدود البحث عن موقع تسلسله في الهرم القانوني، ولا حتى الصلاحيات والأدوار التي يرسمها المتن الدستوري، بقدر ما يتوقف أيضا على دراسة طبيعة العلاقة التي تحكمه مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى وما ينتجه واقعها الفعلي.

القسم الثاني: العلاقة بين رئيس الحكومة وباقي المؤسسات الدستورية: رهان التعاون والتوازن.

تعد دراسة العلاقة بين رئيس الحكومة وباقي المؤسسات الدستورية عنصرا مهما للوقوف على الجانب الثاني للتوجه الذي سعت له الوثيقة الدستورية لسنة **2011**، والمتعلق بتحديث وعصرنة علاقته مع باقي المؤسسات. ولعل المتأمل لمقتضيات هذه الأخيرة ليجد أنها قد حملت توزيعا جديدا في علاقة رئيس الحكومة وباقي المؤسسات الدستورية، بداية بعلاقته بالمؤسسة الملكية التي عرفت تحولا مهما بشكل يمسح بالحديث عن طموح بارز نحو تدعيم الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي.

ويبقى أبرز إقرار دستوري لهذا التوجه فضلا عن إضافة سمة "البرلمانية" في توصيف نظام الحكم بالمغرب، كما نص على ذلك الفصل الأول من الدستور الجديد، بأن نظام الحكم في المغرب هو نظام ملكية دستورية ديموقراطية برلمانية وإجتماعية، هو المراجعة الشاملة التي همت الجانب المتعلق بالسلطة التنفيذية (**1**)، عبر إيجاد ميكانيزمات جديدة صبت في إتجاه تقوية صلاحيات مؤسسة رئيس الحكومة، كمشارك رئيسي للملك في ممارسة السلطة التنفيذية، ما اعتبر مؤشرا مهما على إعادة الإعتبار لهذه المؤسسة ونزع عنها النعوت والتوصيفات السابقة التي ساهمت في تقهقر وتلجيم دورها في رسم السياسات العامة للدولة وتنفيذها.

فإلى أي حد وفق المشرع الدستوري المغربي في إيجاد ميكانيزمات هذا التعاون؟ وماهي حدوده؟

من جانب أخر، لا يقتصر التعاون على علاقة رئيس الحكومة بالملك فقط، بل شمل أيضا علاقة رئيس الحكومة بالمؤسسة التشريعية، حيث سعت الوثيقة الدستورية وعلى غرار باقي الدساتير الحديثة إلى إعادة ضبط وتنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فإذا كان مبدأ فصل السلط يسعى للفصل وظيفيا وعضويا بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن ذلك لا يلغي الإبقاء على حد أدنى من التعاون بين السلطتين، لضمان تكاملهما في ظل خصوصية كل واحدة منهما وفق ما يقتضيه الفصل المرن للسلط (**2**)، ولقد أوجد الدستور

1- خص الدستور المغربي لسنة 2011 بابا كاملا للسلطة التنفيذية وهو الباب الخامس، ويتضمن الفصول 87- 88- 89- 94-93-92-92-91-90

2- سيد علي لونيس ومريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق بوداوو، السنة الجامعية 2015/2016، ص: 1

المغربي في ثنايا نصوصه آليات تهدف إلى خلق مجالات للتعاون بين السلطتين، وأبرز صورة لذلك هي الإقرار للحكومة بمشاركة البرلمان لوظيفة التشريع.

يتكامل مع آلية التعاون والمشاركة التي تجمع بين رئيس الحكومة مع الملك من جهة، ورئيس الحكومة مع البرلمان من جهة ثانية، ما يؤسس لمبدأ المسؤولية ويحقق لتوازن بين السلط، غير أن المسؤولية هنا لا تتحقق على مستوى المؤسسة الملكية ولا مجال للحديث عن ذلك فهي منعدمة تماما، بحكم أن مبدأ فصل السلط لا يشملها، لكن بالمقابل فالدستور المغربي وهو يؤسس لميكانيزم التعاون بين الملك ورئيس الحكومة أوجب معه خضوع الأخير للمسائلة والمحاسبة من قبل الملك كثابت من ثوابت هاته العلاقة، حتى لو لم ينص على ذلك بشكل صريح.

في حين تتكرس هذه المسؤولية بشكل صريح في علاقة رئيس الحكومة بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية مع البرلمان، بحيث لم يغب عن ذهن المشرع الدستوري وعلى غرار معظم الأنظمة المقارنة خلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، عبر منحه لكل سلطة وسائل تؤثر بها على نظيرتها من خلال آلية الرقابة المتبادلة، مع الإحتفاظ بخصوصية إستقلال الواحدة عن الأخرى.

تأسيسا على ما سبق، يتناول هذا القسم في فصلين: فصل أول يهم دراسة مظاهر التعاون والمشاركة بين رئيس الحكومة والملك داخل مجال التنفيذ، وبين رئيس الحكومة والبرلمان في وظيفة التشريع من جهة ثانية.

وفصل ثاني يسلط الضوء على كل من مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك وأبعادها من جهة، ومن جهة ثانية وضع السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية وقيام الرقابة المتبادلة تحقيقا لمبدأ التوازن بينهما.

الفصل الأول: مظاهر التعاون والمشاركة.

لم يؤسس المشرع الدستوري المغربي للتعاون بين الملك ورئيس الحكومة بالصورة النمطية التي عليها بالأنظمة البرلمانية التقليدية، التي يكتفي فيها رئيس الدولة بأدوار تنفيذية ثانوية مقابل تمتع رئيس الحكومة بسلطة تنفيذية فعلية، بحيث بالرغم من التطور الملحوظ على هذا المستوى سعى المشرع المغربي لعقلنة هذا التعاون، بتخويله للملك في إرتباطه بصلاحياته السيادية، والضمانية، والتحكيمية، مجموعة من الميكانيزمات تجسد الرقابة القبلية والتوجيه عند الضرورة لرئيس الحكومة في ممارسته لصلاحياته التنفيذية، فضلا عن جعله لا يمتد للمجال التنفيذي الخاص بالملك (المبحث الأول).

بدوره لم يبتعد التعاون بين رئيس الحكومة بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عن هذا المنطق، فحتى مع تنصيص التشريع الدستوري بأن البرلمان هو هيئة التشريع الأصيل، فإن هذا الإختصاص لم يرد على إطلاقه، حيث سمح الدستور للحكومة بحكم ما لها من طاقات بشرية وتقنية تؤهلها لضبط إحتياجات الدولة من إصدار قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها، عبر مشاركة البرلمان وظيفة التشريع، بل والتفوق عليه أحيانا في هذا المجال (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التعاون بين رئيس الحكومة والملك.

إذا كان البناء الدستوري الجديد يتأسس على مشاركة رئيس الحكومة الملك الصلاحيات التنفيذية، فيفترض أن يقوم هذا المبدأ على غرار ماهو معمول به لدى الأنظمة البرلمانية في جوانبه الموضوعية على قاعدة أساسية تكرس خصائص النظام البرلماني بوجه عام، التي تتلخص في نقل السلطة التنفيذية من رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة المسؤول أمام البرلمان عن تنفيذ برنامج معين، غير أنه تأتي المكانة المحورية التي تحتلها المؤسسة الملكية في النظام الدستوري والسياسي المغربي كسلطة عليا لتبتعد بنا عن هذا المبدأ، وتجعل من إقتسام السلطة التنفيذية لا يحيل على توازن للصلاحيات مؤسس على التعايش وما يفترضه من تفاعل بين الطرفين، بقدر ما يتجه نحو المراقبة والتوجيه أو بما أسماه بعض الباحثين (**1**) بتعايش مراقب من قبل الملك، إنطلاقا من مجموعة من الآليات التي تفتح المجال للملك للتدخل في المجال المخصص لرئيس الحكومة (المطلب الأول)، فيما يقتصر الهامش المتاح أمام رئيس الحكومة في مشاركة الملك صناعة القرار على تقنية التوقيع بالعطف على الظهائر الملكية (المطلب الثاني).

1- حسن طارق: (الدستور والديموقراطية – قراءة في التوترات الهيكلية لوثيقة 2011 -)، المرجع السابق، ص: 63

المطلب الأول: آليات مراقبة الملك لعمل رئيس الحكومة.

تتوزع بين ماهو دستوري صريح تتمثل في المجلس الوزاري (الفرع الأول)، وبين ماهو دستوري ضمني ، من قبيل جلسات العمل، والخطب والرسائل الملكية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الآليات الدستورية الصريحة: المجلس الوزاري.

تسمح القراءة التركيبية لفصول الوثيقة الدستورية لسنة **2011** الوقوف على مكانة هذا المجلس كشكل من أشكال التواصل بين الملك والحكومة، لتتبع تفاصيل السياسات العامة للدولة والتقرير فيها (الفقرة الأولى)، ما يجعل العمل الحكومي مرتبط ماديا ومعنويا بما يتم تقريره داخله (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المجلس الوزاري في المنظومة الدستورية المغربية.

يشكل مجلس الوزراي حجر الزاوية في النظام البرلماني فهو يعد أهم هيئة للتداول والبث في القضايا الأساسية التي تهم الدولة، لذا أدرجته معظم الأنظمة السياسية ضمن السلطة التنفيذية، لكن دون تحديد صلاحياته وقواعد سير عمله في كثير من الأحيان (**1**).

أولا: رئاسة الملك للمجلس الوزاري تكريس لتراتبية السلطة التنفيذية.

يعد هذا المجلس مؤسسة بريطانية قديمة النشأة تعود أصولها العرفية إلى"مجلس شورى الملك"، الذي كان يضم مستشارين شخصيين للملك يساعدونه في إتخاذ القرارات قبل أن يصبح مجلسا للوزراء بعد ثورة **1688(2)**، واليوم يضم هذا المجلس بجانب الوزراء الذين يعدون أعضاءا دائمون، شخصيات سياسية يعين البعض منها مدى الحياة، وموظفين كبار، ويعد هو صاحب السلطة الفعلية وصاحب الحل والعقد، فيما للملك سلطات شرفية فقط (**3**).

1- Richard Moulin: (le présidentialisme et la classification des régimes politiques), L.G.D.J, Paris,1978,P: 58

Voir aussi: Mohammed Nabih: (du garng vizir Au chef du governement), op.cit, pp: 175-176

Voir aussi: Jacques Fournier :(le travail gouvernemental),Dalloz , Paris,1987, p: 226

2- امحمد المالكي: (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص: 50

3- موريس دوفرجيه: (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى-)، المرجع السابق، ص: 208

فيما ظلت هذه المؤسسة مغيبة في النظام الرئاسي، بحكم تركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة الذي يسود ويحكم في ذات الوقت، ويتحمل مسؤولية أعماله مباشرة أمام الشعب دون أن يشكل الوزراء هيئة ذات إرادة جماعية، إضافة إلى إنعدام مبدأ التضامن الوزاري بينهم (**1**).

وقد قامت معظم الأنظمة السياسية أخذا عن النموذج البريطاني بتبني هذا المجلس ضمن تنظيمها الدستوري للسلطة التنفيذية كهيئة رئيسية في رسم السياسة العامة للدولة، وإتخاذ القرارات في القضايا الهامة التي تعرض عليه، وفي كل ما يتعلق بالنشاط الحكومي داخيا وخارجيا.

وبالرغم من تشابه زاوية النظر إليه (كأعلى هيئة دستورية لإقرار التوجهات العامة للدولة)، تتأرجح رئاسة هذا المجلس بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة بحسب ما يقرره دستور كل دولة، ومن أمثلة ذلك: تنصيص الدستور الفرنسي لسنة **1958** في مادته التاسعة على تولي رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الوزاري، حيث عد هذا الأمر من التقاليد الفرنسية برئاسة رئيس الدولة إجتماعات الوزراء، وهذه الصلاحية تعطي حسب الأنظمة التوازن على مستوى القوى السياسية حقائق مختلفة، فقد تكون رئاسة المجلس الوزاري ذات طابع بروتوكولي وشرفي أكثر منه إختصاصا فعليا، كما كان عليه الأمر في الجمهورية الثالثة بعد رحيل"ماك ماهون" (**2**).

ظل هذا الإختصاص لصيقا برئيس الدولة قبل أن يتحول بشكل تدريجي لصالح الوزير الأول، الذي إحتفظ به لغاية دستور **1958** الذي أعاد رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الدولة (**3**)، ليصير الأخير بحسب الفقيه "برنار شانتبو" الرئيس الفعلي للحكومة (**4**)، حيث كتب أحد الباحثين بهذا الخصوص ما يلي: ((يعد مجلس الوزراء في ظل الجمهورية الخامسة ليس إلا مجلسا لتسجيل وتدوين القرارات المتخذة من طرف الرئيس)) (**5**)، وهو ما يتماشى مع طبيعة النظام السياسي للجمهورية الخامسة، الذي يمنح لرئيس الدولة حق القيادة الفعلية للسلطة التنفيذية، بحكم أن السياسة التي ينفذها الوزراء هي سياسة يرسمها رئيس الدولة (**6**).

1- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري المغربي – المؤسسة الملكية-)، المرجع السابق، ص: 41

2- عبد النبي كياس: (توزيع السلط في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 195

3- نفس المرجع، ص: 195

4- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي – دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 101

5- نفس المرجع، ص: 101

6- Goerge Burdeau: (droit constitutionnel et institutions Politiques), L.D .J ,16 éme édition, Paris, 1974, PP: 514-515

بدوره منح الدستور الدانماركي رئاسة مجلس الوزراء للملك **(1)**، وهو نفس التوجه الذي سار عليه الدستور النرويجي الذي أسند بشكل صريح للملك السلطة التنفيذية **(2)**، وهو من تعود له رئاسة مجلس الوزراء الذي يختار أعضائه بنفسه **(3)**.

وهي ذات الخاصية التي تبنتها بعض الأنظمة العربية كالجزائر **(4)**، وقطر **(5)**، وموريتانيا **(6)** بممارسة مجلس الوزراء صلاحياته تحت رئاسة رئيس الدولة، فيما اختار البعض الأخر من هذه الدول منح منح رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الحكومة كتونس **(7)**، ولبنان **(8)**، سيرا على نهج بعض الأنظمة البرلمانية كألمانيا **(9)**، وإيطاليا **(10)**.

1- نص الفصل 17 من الدستور الدانماركي لسنة 1953على ما يلي: ((تقوم الهيئة الوزارية بتشكيل مجلس الشورى، ويخصص فيها لولي العهد مقعد بلوغه السن القانونية..ويتولى الملك رئاسة مجلس الشورى باستثناء الحالة المذكورة في المادة 8، وفي الحالات التي تعمد فيها السلطة التشريعية وفقاً للمادة 9 إلى تفويض مجلس الشورى بتسيير شؤون الحكومة)).

- فيما نص الفصل 18 على: ((يجب أن تتم مناقشة جميع مشاريع القوانين والتدابير الحكومية الهامة في مجلس الشورى. إذا كان الملك ممنوعاً من عقد مجلس الشورى، يكون بإمكانه أن يُسند مناقشة مسألة ما إلى مجلس الوزراء. وينبغي أن يتألف مجلس الوزراء هذا من جميع الوزراء، كما يجب أن يترأسه رئيس الوزراء . وينبغي إدراج تصويت كل وزير في محضر الإجتماع، ويتعين البت في أي سؤال أو مسألة ما بأغلبية الأصوات. ويقوم رئيس الوزراء برفع محضر الإجتماع الموقع عليه من الوزراء الحضور، إلى مقام الملك...)).

2- نصت المادة 3 من دستور النرويج لسنة 1814 والمعدل سنة 2004 على ما يلي: ((تناط السلطة التنفيذية بالملك...)).

3- نصت المادة 12 من الدستور النرويجي ما يلي: ((يختار الملك بنفسه "مجلس دولة" من بين المواطنين النرويجيين ممن يحق لهم الإنتخاب. ويتألف "المجلس" من رئيس الوزراء، وسبعة أعضاء آخرين)).

4- نصت الفقرة الرابعة من المادة 91 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على ما يلي: ((يضطلع رئيس الجمهورية برئاسة مجلس الوزراء)).

5- نصت الفقرة الثالثة من الدستور القطري لسنة 2004 على أنه: ((للأمير دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، كلما إقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها)).

6- نص الفصل 25 من الدستور الموريتاني سنة 2017على: ((يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويترأس مجلس الوزراء)).

7- نص 93 من الدستور التونسي لسنة 2014 على ما يلي: ((رئيس الحكومة هو رئيس الوزراء. ينعقد مجلس الوزراء بدعوة من رئيس الحكومة الذي يضبط جدول أعماله)).

8- ينص الفصل 64 من الدستور اللبناني لسنة 2004على ما يلي: ((رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها و يتكلم بإسمها ويعتبر مسؤولا عن السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء)).

9- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 الى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 168

10- تنص المادة 92 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 والمعدل سنة 2012 على ما يلي: ((تتكون حكومة الجمهورية من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء الذين مع مجلس الوزراء. ويعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بتنسيب منه)).

أما بالنسبة للمغرب فقد سار على درب الأنظمة التي يتولى فيها رئيس الدولة رئاسة المجلس الوزاري، حيث جرى حسب الأصول المقررة في جميع المحطات الدستورية تولي الملك رئاسة المجلس الوزاري، بداية من دستور سنة **1962** لغاية دستور **2011**، الذي نص في فصله **48** على أنه: ((يرأس الملك المجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء))، وذلك في تكريس لمنطق الإزدواجية داخل السلطة التنفيذية (مجلس حكومي يرأسه رئيس الحكومة، ومجلس وزاري يرأسه الملك) مع الغلبة لصالح الثاني.

من جهة ثانية، في محاولة منه للتخفيف من الهيمنة الملكية في التقرير في السياسات العامة بهذا المجلس، خول الفصل **48** من الدستور لرئيس الحكومة إمكانية رئاسة المجلس وزاري، بناء على تفويض ملكي وفق جدول أعمال محدد.

والواقع، أنه لم يسبق للملك منذ أن دخل دستور **2011** حيز التنفيذ أن قام بتفويض رئاسة المجلس لأي رئيس حكومة، بل كان حريصا دائما على ترأس المجلس بنفسه والوقوف على كل تفاصيله، سواء فيما يتعلق بمكان وزمان إنعقاده، أو جدول أعماله... ولعل هذا الأمر ربما يرجع لضعف الثقة الملكية في الفاعل السياسي والحزبي.

بهذا الصدد، يثار السؤال حول ما إذا فوض الملك لرئيس الحكومة رئاسة مجلس وزاري، فهل ستنطبق القرارات المتخذة مباشرة؟ أم أن الأمر يحتاج لموافقة الملك؟

في هذه الحالة يكون على رئيس الحكومة التقرير في المسائل والقضايا المدرجة في جدول أعمال الجلسة، مع ضرورة رفع تقرير للملك حول مداولات المجلس، بما في ذلك القرارات التي تحتاج في إستيفاء إجراءاتها صدورها بظهير إلى الملك.

وبالرغم من توفر رئيس الحكومة على إمكانية طلب إنعقاد المجلس الوزاري بناء على طلب يوجهه للملك (**1**)، بغرض لفت نظره إلى نقطة مهمة تندرج ضمن صلاحيات المجلس الوزاري، والتي يكتسي البت فيها طابعا إستعجاليا، لم يحدث أن فعل هذا المقتضى يوما من قبل رئيس الحكومة سواء من قبل (السيد عبد الإله بنكيران **2011-2016**)، أو (السيد سعد الدين العثماني **2016- 2021**)، إذ ظلت جميع جلسات المجلس

1- نصت الفقرة الثانية من الفصل 48 من دستور 2011 على ما يلي: ((ينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة)).

تعقد بمبادرة من الملك وتقديره، وهو ما يحسب تفريط في إختصاص دستوري مهم من شأنه أن يعزز من صلاحية تقرير رئيس الحكومة في السياسة العامة للدولة، بمبرر عدم الرغبة في القفز على صلاحيات الملك والدخول معه في نزاع الإختصاصات، بحكم أن صلاحية عقد المجلس الوزاري ورئاسته تبقى ملكية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على عدم قدرة الفاعل الحكومي في إستيعاب المقتضيات الدستورية الجديدة قبل تكريسها ممارسة.

ثانيا: ماهية المجلس الوزاري.

بإستثناء مهامه المحددة دستوريا، في ظل غياب إطار قانوني أو تنظيمي ينظم سير أشغال مجلس الوزراء وكيفية إتخاذ القرار داخله، يعود إلى الملك بصفته رئيسا مهمة تنظيم المجلس، وتحديد جدول أعماله، وتحديد طبيعة الحضور فيه.

-1- القضايا المتداولة في المجلس الوزاري.

لم ينظم دستورا **1970** و **1962** الموضوعات والمسائل التي يتداول بشأنها مجلس الوزراء بشكل مرتب في فصل واحد بل كانت موزعة ومبعثرة على مجموع فصول الوثيقة الدستورية، لكن مع دستور **1972** صارت أكثر تدقيقا بعد أن خصص لها فصلا مستقلا هو الفصل **65 (1)**، لتعرف تطورا مهما في دستور **2011** الذي نص فصله **49** على تداول المجلس الوزاري في القضايا التالية:

- التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة.
- مشاريع مراجعة الدستور.
- مشاريع القوانين التنظيمية.
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.
- مشاريع القوانين الإطار المشار إليه في الفصل **71**(الفقرة الثانية) من هذا الدستور.
- مشروع قانون العفو العام.
- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 127

- إعلان حالة الحصار.
- إشهار الحرب.
- مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل **104** من هذا الدستور.
- التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي؛ والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. ويحدد قانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية.

يتبين من خلال هذا الجرد توزع القضايا التي يتداول فيها المجلس الوزاري بين ما يدخل ضمن الصلاحيات الدستورية للملك، وبين ما يدخل ضمن الصلاحيات الدستورية لرئيس الحكومة.

أ- الصلاحيات الملكية بالمجلس الوزاري.

يتمتع الملك بالمجلس الوزاري بمجموعة من الصلاحيات تعكس سموه وتغطي جميع المجالات، وتتمثل في:

- التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة: يشكل هذا المفهوم عنصرا فاصلا بين الصلاحيات الحكومية ذات البعد الأفقي المتمثلة في رسم السياسات العمومية، وبين الصلاحيات التي تدخل ضمن المجال التنفيذي للملك.

حتى إن كان هذا المفهوم يطرح غموضا لدى البعض، فهو يعبر في الواقع عن تراتبية السلطة التنفيذية ويطرح مجالا أوسع وأشمل من السياسات العمومية التي تتولى الحكومة وضعها، هو مجال السياسات العامة للدولة كصلاحية حصرية للملك، تفتح له الباب للإشراف وتتبع السياسات المعتمدة في كافة المجالات التي يرى فيها ضرورة لذلك، فإذا كان عادة ما يتم التعبير عن السياسات العمومية كونها مجموعة من الإجراءات التدبيرية والتنموية لمختلف مجالات النشاط الوطني عبر مخططات متوسطة وبعيدة المدى، فهي لا تعدو عن كونها نابعة عن التصور السياسي العام الذي يشرف عليه الملك بصفته رئيس الدولة (**1**)، والذي يتم التداول فيه بالمجلس الوزاري ويكون ملزما لكل السلط والمؤسسات الدستورية، وعلى أساسه يتم صياغة برنامج الحكومة، والسياسات العمومية، والسياسات القطاعية التي يتم التداول بشأنها في المجلس الحكومي.

1- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب، ص: 29

- مشاريع مراجعة الدستور: تنصُّ كل الدساتير العالمية ضمن مقتضياتها الخِتامية على الجهة التي يمنحها الدستور مهمة تعديل بعض بنوده، وهو ما يسمى في الأدبيات الدستورية بالسلطة التأسيسية الفرعية، تَمِيِيزا لها عن السلطة التأسيسية المُنشِئة التي تتكفّل بوضع الدستور أول مرة (**1**)، وتشمل هذه المراجعة على إلغاء بعض مقتضيات الوثيقة الدستورية مع إحلال أخرى محلها دون إلغاء الدستور برمته الذي يظل ساري النفاذ، وبحكم أن معظم دساتير الدول المعاصرة هي دساتير جامدة فإن تعديلها لا يتم إلا وفق إجراءات وشروط أكثر شدة وأكثر صعوبة من الإجراءات التي يعدل بها القانون العادي.

مغربيا مرت مسطرة مراجعة الدستور بعدة متغيرات بداية من الدستور الذي وُضِع سنة **1962**، والذي لم يخول للملك سلطة المبادرة بتعديل الدستور وإنما جعل هذا الإختصاص مشتركا بين الوزير الأول والبرلمان الذي كان يتألف حينها من غرفتين (**2**)، على أن تمر هذه المبادرة عبر المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك للمداولة بشأنها، قبل أن تكون محل مناقشة من قبل المجلسين (**3**)، ولم يختلف الوضع إلا مع التعديل الدستوري لسنة **1970** الصادر بعد حالة الإستثناء، حيث تم تجريد الوزير الأول من سلطة تعديل الدستور التي كانت مشتركة بينه وبين البرلمان في دستور **1962** لتصبح حصرية بيد الملك (**4**)، فيما ٱقتصر دورالبرلمان بعد موافقة أغلبية ثلثيه بإقتراح مراجعة الدستور على الملك (**5**).

وهو نفس الإجراء الذي أقره دستور سنة **1972**، مع إضافة حق الملك بعرض مشروع المراجعة الدستورية للإستفتاء الشعبي مباشرة (**6**).

1- نفيسة البختي: (التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، السنة الجامعية 2016/ 2015، ص: 38

2- نص الفصل 104 من دستور 1962على ما يلي: ((التقدم بطلب مراجعة الدستور حق يتمتع به الوزير الأول والبرلمان)).

3- نص الفصل 105 من دستور 1962على أنه: ((مشروع المراجعة يضعه المجلس الأعلى الوزاري ويجب أن يكون محل مداولة من طرف المجلسين)).

4- نص الفصل 97 من دستور 1970 على ما يلي: ((للملك حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور)).

5 - نص الفصل 98 من دستور 1970 على على ما يلي: ((يمكن لمجلس النواب أن يقترح على الملك مراجعة الدستور إذا تم إتفاق ثلثي أعضائه على تقديم هذا الإقتراح)).

6- الفصل 98 من دستور 1972: ((للملك و مجلس النواب حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.

للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور)).

أما بالنسبة لدستوري **1996**و **1992** فلم يشذا عن ما كرسه سابقهما (دستور **1972**) بتخويل كل من الملك والبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور، مع الإشارة أنه بموجب دستور سنة **1996** صار البرلمان يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس المستشارين (**1**).

ليحافظ بدوره دستور**2011** للملك إلى جانب البرلمان بحق المبادرة في مراجعة الدستور، مع تدارك التغييب الذي طال دور رئيس الحكومة في الدساتير السابقة بهذا الخصوص، حيث يقوم الملك بعرضه مباشرة على الإستفتاء الشعبي بمقتضى ظهير (**2**).

ويبقى الجديد الذي يمكن الإشارة إليه في هذا الإطار وفقا للفصل **174** من الدستور إمكانية عرض الملك بمقتضى ظهير بعد إستشارة رئيس المحكمة الدستورية تعديل بعض بنود الدستور على البرلمان، وفي حال مصادقة الأخير تصبح سارية المفعول دون عرضها على الشعب في إستفتاء، وإنما يتم الإكتفاء بمراقبتها من قبل المحكمة الدستورية.

من جهة ثانية، تكون مصادقة البرلمان على مشروع مراجعة بعض بنود الدستور في إجتماع مشترك لمجلسيه بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم، على أن يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** كيفيات تطبيق هذا المقتضى (**3**)، ويمكن إعتبار هذا الأمر توجها لإضفاء نوع من المرونة على تعديل الدستور من خلال

1- حمل الفصل 97 من دستور 1992 والفصل 103 من دستور 1996.

2- نص الفصل 172من دستور 2011 على ما يلي: ((للملك ولرئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين حق إتخذ المبادرة قصد تعديل الدستور. وللملك أن يعرض مباشرة على الإستفتاء، المشروع الذي إتخذ المبادرة بشأنه)).

3- بهذا الخصوص نصت المادة 242 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017على هذه الإجراءات كالتالي:

((للملك بعد إستشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور طبقا لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل الرابع والسبعين بعد المئة من الدستور.

- يعقد البرلمان إجتماعا مشتركا بدعوة من الملك.
- يرأس الإجتماع المشترك رئيس مجلس النواب ويحضر إلى جانبه رئيس مجلس المستشارين.
- تناط أمانة الجلسة المشتركة للمجلسين بأمينين من كل مجلس.
- يفتتح الرئيس الإجتماع المشترك بتلاوة مضامين مشروع المراجعة الذي يوزع على أعضاء المجلسين.
- يشرع في مناقشة مضامين المشروع بالإستماع إلى مداخلات الفرق والمجموعات البرلمانية في كل المجلسين.
- يجري التصويت علنيا برفع اليد أو بالتصويت الإلكتروني.
- لا تتم المصادقة على هذه المراجعة إلا بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان)).

تلافي المرور الإجباري عبر الإستفتاء المباشر.

ويبقى اللجوء إلى الإستفتاء عند تعديل الدستور إجراء معمول به على نطاق واسع في معظم الدساتير المعاصرة، بناء على الفكرة القائلة أنه يجب الحصول على موافقة الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية على التعديل الدستوري، ويمكن لهذا الإستفتاء أن يكون إختياريا كما يقرره الدستور الفرنسي لسنة **1958** (**1**)، كما يمكن أن يكون الإستفتاء إجباريا كما هو مقرر في كل من الدستور السويسري (**2**)، والدستور الدنماركي(**3**)، والدستور الروماني (**4**)، والدستور الإيطالي (**5**).

إعلان حالة الحصار: يندرج إختصاص الإعلان عن حالة الحصار ضمن الصلاحيات الدستورية التي تمارسها المؤسسة الملكية في الحالات والظروف "الغير العادية"، وقد منح الدستور **2011** على غرار الدساتير السابقة للملك سُلطة تقديرية واسعة لإعلان حالة الحصار، وتقدير مدى جسامتها كما هو مبين في مقتضيات الفصلين **49** و**74**، فبعد التداول في المجلس الوزاري يمكن للملك إعلان حالة الحصار بمقتضى ظهير موقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة.

1- نصت الفقرة الثالثة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمعدل سنة 2008 على أنه: ((يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 ويصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة. يصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الإستفتاء الشعبي.

بيد أن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الإستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر)).

2- نص الفصل 195 من الدستور السويسري لسنة 1999 و المعدل سنة 2014 على أنه: ((يبدأ سريان مفعول الدستور المراجع مراجعة شاملة أو جزئية بعد أن يوافق عليه كل من الشعب والمقاطعات)).

3- ينص الفصل 88 من دستور الدانمارك لسنة 1953: ((عندما يجيز البرلمان تمرير مشروع قانون لأغراض نص دستوري جديد، وترغب الحكومة في المضي قدماً في تلك المسألة، فإنه يتم إصدار أوامر بإجراء إنتخاب لأعضاء برلمان جديد. وإذا تم تمرير مشروع القانون بدون تعديل من قبل البرلمان المنعقد بعد الإنتخاب، فإن المشروع ينبغي تقديمه خلال ستة أشهر من بعد تمريره إلى الناخبين لإقراره أو رفضه عن طريق التصويت الحر المباشر. ويتعين وضع القواعد لذلك التصويت بموجب قانون. وإذا كانت هناك أغلبية من الأشخاص مشاركة في التصويت، وتم التصويت لصالح المشروع بما لا يقل عن 40 في المائة من الناخبين كما أقره البرلمان، وإذا حظي مشروع القانون بالموافقة الملكية؛ فإن المشروع يصبح عندها جزءاً لا يتجزأ من القانون الدستوري)).

4- تنص الفقرة الثالثة للفصل 151 من دستور الروماني لسنة 1953 ما يلي: ((تصبح المراجعة نهائية بعد الموافقة عليها بإستفتاء ينظم في غضون 30 يوما)).

5- تنص الفقرة الثالثة من الفصل 138 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 والمعدل سنة 2012: ((لا يتم إجراء إستفتاء إذا تمت الموافقة على القانون في عملية التصويت الثانية من قبل أي من المجلسين بغالبية ثلثي أعضائه)).

ولئن كانت حالة الحصار تفرض تدابير غير عادية قد تبدو أشد وقعا قياسا مع حالة الإستثناء، يبقى زمن حالة الحصار أقصر بقوة الدستور من حالة الإستثناء، بحيث حددها الفصل **74**من دستور**2011** في ثلاثين يوما، غير أنه يمكن للبرلمان أن يمدد هذه الفترة المؤقتة بقانون.

وبالعودة إلى التاريخ السياسي القريب فقد سبق للملك الراحل الحسن الثاني أن أعلن عن حالة الحصار (دون تطبيقها عمليا)، في سياق التوتر الداخلي الذي رافق حرب الخليج بخطاب وجهه إلى الأمة بتاريخ **15** يناير **1991** جاء فيه ما يلي: ((إن الظروف التي أخاطبك فيها هي ظروف تاريخيا مؤلمة وثقيلة على التحمل ... وبعد بضعة أيام حينما شعرنا بقلق الدول الشقيقية في الخليج، وبالأخص الدول الشقيقة الحميمة المملكة العربية السعودية، التي وجدت نفسها آنذاك على أبواب الحرب على حدودها المشتركة بينهما وبين الكويت، شعرنا بقلقهم ومخاوفهم، آنذاك أرسلنا في الحين إلى المملكة العربية السعودية وإلى الإمارات فرقا من القوات المسلحة الملكية لا للغزو أو الهجوم ولكن للدفاع عن شقيقتنا،...أما فيما يخص الأمن فبمقتضى الدستور هيأنا ظهيرا شريفا لم نضع طابعنا إلى الآن، ونرجو ألا نضطر لذلك. وفي هذا الصدد قررنا إذا وقعت ولو إشارة واحدة وليس إخلالا أن نعلن حالة الحصار، التي يخولها لنا الدستور والقانون وبإمكاننا أن نقوم بذلك حتى ولو يكن هناك دستور بصفتنا أمير المؤمنين في الدستور الإسلامي الأصيل العريق الذي ورثه المسلمون كلهم...)) (**1**).

أما بفرنسا يتم تنظيم حالة الحصار بموجب الفصل **36** من الدستور الذي أرجع الإعلان عن حالة الحصار للرئيس الجمهورية بعد المداولة بشأنها بمجلس الوزراء، حيث تسري حالة الطوارئ لمدة **12** يوما فقط من تاريخ إعلانها من قبل رئيس الجمهورية، وبعد ذلك يَمرُّ تمديدها عبر موافقة البرلمان (**2**).

وفي إسبانيا نصت المادة **116** من الدستور بأنه ثمة قانون تنظيمي يحدد حالة الحصار والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها، ثم وفقا لنفس المادة تعلن الحكومة حالة الحصار بتفويض مسبق من مجلس النواب بموجب مرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء، والذي سيحدد آثاره ونطاقه الإقليمي ومدته، والتي قد تتجاوز ثلاثين يومًا، قابلة للتمديد لفترة مساوية أخرى بنفس المتطلبات.

1- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا – دراسة مقارنة –)، المرجع السابق، ص ص: 346-345

2- الفصل 36 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008 على ما يلي: ((يكون فرض حالة الحصار بأمر من مجلس الوزراء ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثنى عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان منفردا)).

كما تضيف نفس المادة أن حالة الحصار يتم الإعلان عنها من طرف الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، التي تحدد الإمتداد الزمني والمكاني والشروط التي في إطارها تعلن حالة الحصار (**1**).

إشهار الحرب: هي وسيلة يلجأ إليها البلد للدفاع عن النفس وإسترجاع الحقوق، ولايهم إذا ما اتخذت هذه الحرب شكل الدفاع أو الهجوم المسلح، فإذا وقع عدوان على البلاد أو يوشك، للملك أن يعلن حالة الحرب بصفته رئيسا للدولة تقع على عاتقه مسؤولية حفظ أمنها، ويتجسد ذلك من خلال المقتضيات العملية للفصل **99** من دستور **2011** التي نصت على شكليات أساسية، تتمثل في تداوله داخل المجلس الوزاري، بعد ذلك يحيط الملك مجلسي البرلمان علما بالقرار.

جدير بالذكر أن إشهار الحرب في دستور سنة **1962** كان بإذن من البرلمان، لكن منذ دستور **1970** أصبح الملك هو المختص بالإعلان عن إشهار الحرب داخل المجلس الوزاري، وإحاطة البرلمان علما بذلك.

التعيين في المناصب العليا: تطبيقا للفصل **49** من الدستور والمادة **2** من القانون التنظيمي رقم **02.12**(**2**) المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا للفصلين **49** و**92** من الدستور، يتولى الملك بمقتضى ظهير شريف التعيين في المناصب السامية بعد التداول في شأنها في المجلس الوزاري بإقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني بالأمر، والي بنك المغرب والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية.

في هذا الجانب، إذا كان رئيس الحكومة يشارك الملك التعيين بهذه المناصب فالأمر لا يعدو عن كونه يقدم مقترحاته للملك، بحكم أن الأخير هو صاحب الكلمة الفصل الذي يمكنه أن يأخذ بمقترح رئيس الحكومة، أو رفضه، فلا يمكن أن تحصل التعيينات دون تزكية الملك.

1- تنص المادة 116من الدستور الإسباني لسنة 1978والمعدل سنة 2011على أنه: ((ينظم قانون أساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار (الأحكام العرفية) والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها.

تعلن الحكومة عن حالة الطوارئ بواسطة مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد إذن مسبق من مجلس النواب. ويجب أن ينجم عن قبول حالة الطوارئ والإعلان عنها تحديد صريح لآثارها وللمناطق التي تطالها ومدتها التي يجب ألا تتجاوز ثلاثين يوماً قابلة للتمديد لمدة مماثلة مع مراعاة نفس الشروط)).

2- القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور؛ الجريدة الرسمية عدد 6744 بتاريخ 10 جمادى الأولى 1440 (17يناير2019).

وتكشف الممارسة عن تنازل الحكومة ورئيسها عن جزء من هذا الحق المشترك ونقله للمجال الحصري للملك، لا سيما فيما يتعلق بتعيين مدراء المقاولات والمؤسسات الإستراتيجية التي حددها القانون المذكور.

الملاحظ في شأن هذا القانون أنه ساهم في تعزيز اللبس والغموض للبعد الإستراتيجي للصلاحيات الملكية، بعد أن قدم لائحة للمؤسسات العمومية الإستراتيجية التي يتولى الملك تعيين مسؤوليها بعد إقتراحهم من رئيس الحكومة بمبادرة من الوزير المعني، دون وضع معايير واضحة للتمييز بينها وبين المقاولات والمؤسسات العمومية التي ليس لها صفة الإستراتيجية والتي يتم البت في تعيين رؤسائها بالمجلس الحكومي بصفة نهائية من دون رفعها للمجلس الوزاري، الشيء الذي قد يجعل من التعيين الحصري للحكومة ينزاح نحو التعيين المشترك الذي تعود الكلمة الفصل فيه للملك، وهو ما حمل العديد من الأكاديميين **(1)** إلى نقد هذا القانون معتبرينه يذهب في اتجاه التأويل الرئاسي للوثيقة للدستورية، ومنتقدين في ذات الوقت المعايير المعتمدة في إضفاء الطابع الإستراتيجي على المؤسسات والمقاولات العمومية، معتبرين أن غياب الموضوعية في التصنيف ساهم في الرفع في عدد المقاولات والمؤسسات العمومية التي يتداول بشأنها المجلس الوزاري، وهوما يسهم في توسيع الهامش المتاح للملك للتحكم في العمل الحكومي، هذا إلى جانب فقدان رئيس الحكومة أي سلطة فعلية على الشخصيات المعينة على رأس هذه المؤسسات كونها تتمتع بحصانة التعيين الملكي.

ب ـ صلاحيات رئيس الحكومة بالمجلس الوزاري.

تتوزع القرارات التي تتم إحالتها من قبل رئيس الحكومة على المجلس الوزاري بين ماهو قانوني تنظيمي، وبين ماهو سياسي.

- قرارات قانونية وتنظيمية: تشتمل هذه القرارات على التالي:

1- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، المرجع السابق، ص:98، أنظر أيضا: سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 2020-1956)، المرجع السابق، ص: 241، أنظر أيضا: عبد العالي حامي الدين: (دستور 2011 على محك التطبيق: السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وتجاوزات الممارسة)، المرجع السابق، ص ص: 96-95

- **مشاريع مراجعة الدستور:** بعدما جرد الوزير الأول من سلطة المبادرة بتعديل الدستور في دساتير (**1970-1972-1992-1996**)، أعاد دستور سنة **2011** لرئيس الحكومة سلطة تعديل الدستور على غرار دستور سنة **1962** (**1**) بعد أن تم توسيع صلاحياته مقارنة بصلاحيات الوزير الأول (سابقا)، ولأن الحكومة تتوفرعلى نظرة شمولية بخصوص اشتغال المؤسسات فمن المعقول أن يكون رئيسها مصدرا للمراجعة الدستورية، غير أن الإجرءات العملية لهذا الأمر صارت مقيدة بقيدين مقارنة بدستور **1962**، بعدما أن إشترطت الوثيقة الدستورية على مبادرة رئيس الحكومة المرور عبر قناة المجلس الوزاري بعد التداول في شأنها بالمجلس الحكومي. وقد نصت الفقرة الأخيرة من الفصل من الدستور**173** على أنه: ((يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري، بعد التداول بشأنه، في مجلس الحكومي))، علاوة على أن جميع مبادرات رئيس الحكومة لا يمكن أن تُطرح للإستفتاء الشعبي إلا بعد موافقة الملك عليها بظهير (**2**)، لذلك فإن كل مشروع لمراجعة الدستورلا يوافق عليه الملك مآله هو الفشل.

- **مشاريع القوانين المشار إليها في الفقرة الثانية من الفصل71 من الدستور:** ويتعلق الأمر بالقوانين التي تضع إطارا أساسيا لأنشطة الدولة في الميدان الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والبيئي.

- **مشاريع القوانين التنظيمية:** يتعلق الأمر بالمشاريع القانونية المكملة والمفسرة لنصوص الدستور، لتنظيم عدد من المجالات وتحديد قواعد سير بعض المؤسسات الدستورية، وكيفية تركيبها، وتكوينها، قبل أن تودع بمكتب مجلسي البرلمان للبث فيها.

- **مشروع قانون العفو العام:** بتنصيصه لأول مرة على العفو العام بخلاف الدساتير الخمس الأولى (**3**)، يكون دستور **2011** قد فصل في التداخل الحاصل بين العفو الذي يدخل ضمن الصلاحيات الملكية (**4**)، والعفو العام، وحدد الجهة التي تختص به دستوريا عندما ذكر في الفصل **49** منه بأنه: ((يتداول المجلس

1- نص الفصل 104 من دستور 1962على أنه: ((التقدم بطلب مراجعة الدستور حق يتمتع به الوزير الأول والبرلمان)).

2- نص الفصل 174من دستور 2011 في فقرته الأولى بأنه: ((تعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير على الشعب قصد للإستفتاء)).

3- لم يذكرالعفو العام أو الشامل في الدساتير الصادرة سنوات 1996و 1992 و1972 و1970 و1962، حيث إكتفت بالنص على العفو المخصص للملك في فصل واحد هو الفصل 34.

4- نص الفصل 58 دستور 2011على أنه: ((يمارس الملك حق العفو)).

الوزاري في مشروع قانون العفو العام))، ما يعني أنه ينظم بقانون بخاص يقع على عاتق الحكومة وضعه، غير ما يلاحظ بهذا الخصوص أن مشروع قانون العفو العام هو الوحيد من كل المشاريع القوانين التي يجب التداول فيها في المجلس الوزاري قبل البث فيه من قبل السلطة التشريعية، ما يعني معه أن العفو العام يدخل ضمن المجال المشترك بين سلطات الملك وإختصاصات الحكومة.

- **التوجيهات العامة لمشروع قانون المالية:** يتعلق الأمر بالخطوط العريضة للإنفاق العام الذي يتطلبه تنفيذ البرنامج الحكومي، وما يتوقع تحصيله خلال السنة المالية.

- **مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.**

- **قرارات سياسية:** وهي تتصل بكل ما يهم العلاقة بين السلطات الدستورية، أو ما يطلق عليه الفقه بأعمال السيادة.

- **تقديم مشروع مرسوم حل مجلس النواب المنصوص عليه في الفصل 104 من الدستور**: يعتبر من الصلاحيات الجديدة التي منحها دستور **2011** لرئيس الحكومة، ولعل من شأن هذا الأمر أن يقوي من مكانته إزاء مجلس النواب، ما يعطي بالتالي نوع من التوازن بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية في ظل تمتع هذه الأخيرة بإمكانية الإطاحة بالحكومة. غير أن هذه المبادرة تبقى مقيدة بالإرادة الملكية، بحكم أن رئيس الحكومة لا يمكنه الإقدام على هذه الخطوة إلا بعد إستشارة الملك، ورئيس مجلس النواب، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ بالمجلس الوزاري (**1**).

جدير بالذكر أن الدستور خص الملك بنفس الصلاحية، فله المبادرة بحل مجلسي البرلمان، أو أحدهما بظهير (**2**)، شرط إستشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة، ورئيسي مجلسي البرلمان (**3**).

يكشف جرد صلاحيات كل من الملك ورئيس الحكومة بالمجلس الوزاري كهيئة تقريرية، عن تفوق الملك

1- الفصل 104 من دستور 2011.

2- الفصل 51 من دستور 2011.

3- الفصل 96 من دستور 2011

على رئيس الحكومة داخل المجال التنفيذي، بشكل يضعه في واجهة الفعل الحكومي كمقرر فعلي، فضلا عن إحتفاظه بالصلاحيات ذات الطبيعة الإستراتيجية، والأمنية، والديبلوماسية، من جهة ثانية تعد باقي القضايا المحالة على المجلس الوزاري من صميم العمل الحكومي. فرغم إسناد الدستور المغربي للمجلس الحكومي التداول في السياسات العامة للدولة، تبقى الكلمة الفصل بشأنها تعود للملك بصفته رئيسا للمجلس الوزاري، ما يكرس الطبيعة التحضيرية لإجتماعات مجلس الحكومة في علاقته بإجتماعات المجلس الوزاري، ويبدو ذلك واضحاً من خلال الصيغة الموظفة في الفصل **92** من الدستور التي جاءت كالتالي: ((يتداول المجلس الحكومي في السياسات العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري))، الشيء الذي يجعل من جوهر الأدوار والمهام المناطة دستوريا به في غير منأى عن المراقبة والتوجيه الملكي، من خلال ضرورة إحالتها على المجلس الوزاري.

2- تنظيم إجتماعات المجلس الوزاري.

بهذا الخصوص تتكلف الأمانة العامة للحكومة بوظيفة التحضير التقني لإجتماعات هذا المجلس، ومن جملة ما تقوم بهذا الشأن توجيه الإستدعاءات للوزراء، وتلقي العروض التي سيقدمونها في المجلس الوزاري وما تشمله من مشاريع القوانين للملك، ومشاريع التدابير التنظيمية، ثم بعد ذلك تقوم بصياغة مشروع جدول الأعمال الذي يحيط به علما رئيس الحكومة، ليعرضه في الأخير على الملك قصد الموافقة عليه بصفة نهائية (**1**)، وللملك في ذلك سلطة تقديرية تجعله يتحكم في جدول الأعمال، فبإستطاعته أن يعدله، أو أن يضيف له أي بند، وبعد الموافقة الملكية يرسل جدول الأعمال للوزراء **48** ساعة على الأقل قبل إنعقاد المجلس، ويحدد الملك تاريخ إنعقاد المجلس الوزاري بحكم أنه هو من يدعوا لعقده، لكن قبل هذا التاريخ جرت العادة أن يلتقي الملك برئيس الحكومة للتطرق لمجمل القضايا التي سيتم التداول بشأنها بالمجلس الوزاري (**2**).

تسير مداولات المجلس الوزاري وفقا لجدول أعمال يتألف من ثلاث أجزاء هي (**3**):

1- Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit , p :175

2 - أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة سنة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق ، ص: 327 ، أنظر أيضا: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 136

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 170

- جزء أول مخصص لتدخلات الملك أو رئيس الحكومة أو الوزراء.
- جزء ثان متعلق بمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وغيرها من المراسيم.
- جزء ثالث مخصص لمشاريع المعادات والإتفاقيات الدولية.

لكن من غير المتعارف عليه أن يتضمن جدول الأعمال دائما هذه الأجزاء الثلاثة، بحيث يمكن أن يقتصر على جزء واحد أو جزئين بحسب طبيعة المواضيع المزمع عرضها في كل جلسة.

في ختام أشغال المجلس يقوم الأمين العام للحكومة بإعداد محضر لإجتماع المجلس يحفظ في الديوان الملكي، ومنذ إحداث الملك محمد السادس لمنصب الناطق الرسمي بالقصر الملكي أصبح هذا الأخير هو المكلف بالإخبار في وسائل الإعلام، لاسيما الرسمية منها بموضوع الإجتماع وجدول أعمالها، ويفصح عن أسماء الحاضرين وصفاتهم، ويبرز أهم ما دار فيها من نقاشات وإستفسارات، ثم يحدد أهم القرارات التي نتجت عنها بدلا عن وزارة الإتصال التي كانت تتولى هذه المهمة سابقا.

جدير بالذكر، أن الدستور المغربي لم يفرض وجوب عقد المجلس الوزاري بشكل دوري، حيث لا يلتزم بقاعدة الأسبوعية في إجتماعاته، إذ لازال يرتبط بالأساس بالإنشغالات الملكية، وما تقتضيه الوضعية الظرفية للدولة، فقد يحدث أن ينعقد المجلس الوزاري لمرة أو مرتين في الشهر، وقد يحدث أن تغيب جلسات المجلس لعدة شهور، وذلك بخلاف نظيره الفرنسي الذي حدد تاريخ إنعقاد المجلس كل أربعاء من كل أسبوع (**1**). أما في بريطانيا فقد جرت العادة على إنعقاده كل خميس من كل أسبوع **(2)**.

3- طبيعة الحضور بالمجلس الوزاري.

يشمل الحضور بالمجلس الوزاري على غرار بعض الأنظمة الأروبية كفرنسا، وبريطانيا، وإسبانيا، حضور جميع أعضاء الحكومة بإستثناء فئة كتاب الدولة، ولا يتم إستدعاء هذه الفئة إلا فيما يخص المسائل التي تدخل في إختصاصاتهم، وفي حالات نادرة إقتصر الحضور بالمجلس الوزاري على بضع من الوزراء، كالمجلس الوزاري المنعقد بباريس بتاريخ **14** فبراير **1956** تحت رئاسة الملك محمد الخامس، وضم كل من امبارك

1-Pierre Pactet: (Institutions Politiques – Droit constitutionnel-), op cit ,p :450

2- Charlot Monica: (Institutions et Forces Politiques du Royaume-Uni), Masson /Armand colin,Paris,1995, p :213

البكاي كرئيس للحكومة، والوزراء المكلفين بالمفاوضات فقط، والمجلس الوزاري المنعقد بتاريخ **10** أكتوبر سنة **1957** برئاسة الملك محمد الخامس حول مراجعة النصوص المتعلقة بالإنتخابات المحلية (البلدية والقروية)، والذي حضره ولي العهد ووزير الداخلية، والكاتب العام للحكومة، ومديرو ومستشارو وزارة الداخلية، ومديرو أعضاء الديوان الملكي **(1)**.

من جهة ثانية، جرى التقليد بالمغرب أن لا يقتصر الحضور بالمجالس الوزارية على الشخصيات الوزارية فحسب، حيث كرست الأعراف الملكية المترسخة في بروتوكولات إنعقاد المجالس الوزارية السابقة حضور شخصيات من خارج الحكومة كالموظفين السامين، وبعض الأطر العليا، ومستشاري الملك، حيث يبقون غير معنيين بالمقتضى الدستوري المذكور، وتجب الإشارة إلى أن هذه الفئات يبقى دورها منحصرا في مساعدة الملك، وإبداء الرأي والمشورة له دون المساهمة في مناقشة السياسة الحكومية، بحكم أن هذا الأمر يقتصر فقط على أعضاء الحكومة دون غيرهم إلتزاما بمبدأ التضامن الحكومي (**2**).

الفقرة الثانية: خضوع وتبعية رئيس الحكومة للملك بالمجلس الوزاري.

أن يكون مجلس الوزراء مجرد جهاز منصوص عليه في الدستور دون تحديد لصلاحياته، وشروط تنظيمه وعمله، يبقى الملك المحدد الوحيد والرئيسي لمجالات العمل الحكومي وصاحب القرار بشأنه، وحتى إن كان المجلس يشارك كهيئة تداولية في إتخاذ القرارات بنص الدستور، فهذا لن يؤثر بأي حال على القرار المتخذ من قبل الملك بهذا المجلس، حيث لا يملك رئيس الحكومة وباقي الوزراء إلا بالقبول بالقرار المتخذ من قبل الملك، إذ يظل حضورهم لمجرد تبادل الرأي والمشورة دون إلتزام الملك بأرائهم. ومن حيث أنه رئيس الحكومة ويملك صلاحيات هامة مقارنة بباقي الوزراء، تبقى جل القرارات التي تدخل في صلاحياته سواءا بمقتضى تنصيص دستوري، أو بموجب إلزام تشريعي موضع تدارس بالمجلس الوزاري، والتي يقرر بشأنها الملك وليس المجلس الوزاري، فيكون رئيس الحكومة وفقا لذلك ليس ملزم فقط بالتصرف وفقا النهج الذي يريده الملك، بل ومطالب في إعداده للبرنامج الحكومي ومشاريع القوانين بالإلتزام بالتوجيهات الملكية والتقيد بها (**3**).

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة سنة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 324

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية و ممارستها من سنة 1956 الى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 171

3- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري لمغربي – المؤسسة الملكية-)، المرجع السابق، ص: 44، أنظر أيضا: محمد الصافي: (الوزير الأول بالمغرب – الوثيقة الدستورية – الممارسة السياسية)، المرجع السابق، ص: 42

-Voir aussi: Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit , p: 170

بفضل ذلك يظل الملك مطلعا وعلى علم مستمر بالأوضاع السياسية والإجتماعية والإقتصادية السائدة في البلاد، وعلى مستوى تنفيذ القرارات التي إتخذها سابقا، بحكم أنه هو من يوافق على جدول الأعمال، وهو من يخاطب الوزراء ويوجه تعليماته إليهم، وإليه تعود سلطة البت النهائي في القرارات المحالة على المجلس.

الفرع الثاني: الآليات الدستورية الضمنية (الغير مباشرة).

تشكل هاته الآليات وسائل إضافية لمراقبة ومواكبة الملك لعمل رئيس الحكومة، وهي تتمثل في جلسات العمل (الفقرة الأولى)، ثم الخطب الملكية والتوجيهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: جلسات العمل.

شكلت جلسات العمل إحدى الصيغ التقليدية التي تستند عليها عملية صناعة السياسات العامة بالمغرب، وهي تعود في جذورها للقرنين الثامن عشر والتاسع عشر، كما تعتبر صورة مصغرة عن إجتماعات المجلس الوزاري حيث تنعقد تحت رئاسة الملك، فإذا كان حضور أعضاء الجهاز الحكومي بالمجلس الوزاري يبقى محدودا، ويقتصر فيها على رئيس الحكومة، وعدد محدود من الوزراء حسب المرفق الذي يكون موضوع الإجتماعات، تعرف جلسات العمل حضور عددا من المسؤولين بمختلف الدرجات يحدده الملك، بحيث يمكن أن يشمل مستشاري الملك، أو أعضاء ديوانه، وكبار المسؤولين (**1**).

تتميز جلسات العمل الملكية عن المجالس الوزارية كونها لا تعرف حضورا للأمين العام للحكومة المكلف بإعداد جدول أعمال المجلس الوزاري إلا نادرا، حيث أن الديوان الملكي هو من يتولى مباشرة تنظيم المسائل المتصلة بسير جلسات العمل، كما أنها لا تتقيد بالموضوع المدرج في جدول أعمالها، بل غالبا ما تتحول لفرصة إستفسار الملك حول قضايا محددة ليست بالضرورة من صميم أعمال الجلسة، لكن من دون أن تتحول بالضرورة إلى بديل عن مجلس الوزراء للبث في المسائل المنصوص عليها في الفصل **49** من الدستور(**2**).

من جهة ثانية، يشترك كل من جلسات العمل والمجلس الوزاري الذين يرأسهما الملك في غياب جدولة زمنية محددة، لأنه لا يوجد في الدستور ما يفيد بضرورة إنعقاد المجلس الوزاري بشكل أسبوعي، أو شهري، أودوري

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية و ممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 176، أنظر أيضا: حسن طارق: (الدستور والديموقراطية: قراءة في التوترات المهيكلة لدستور 2011)، المرجع السابق، ص: 72

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص ص: 147-146

، عكس مجلس الحكومة الذي ينعقد بصفة دورية كل أسبوع وإن لم يكن بنص دستور، فإن القانون التنظيمي المتعلق بأشغال الحكومة حدد دورية إنعقاده بوتيرة أسبوعية (**1**)، فسارالعرف أن يلتئم صباح كل خميس، ما لم تدعو الضرورة إلى إجتماعه في يوم آخر، كذلك الأمر بشأن جلسات العمل فهي غير محددة من حيث زمنية الإنعقاد.

كذلك تعقد جلسات العمل بشكل علني شأنها شأن المجلس الوزاري ويخصص لها حيزٌ رئيسٌ ضمن الأنشطة الملكية المذاعة في وسائل الإعلام لاسيما الرسمية منها، ويَصدر بشأنها بلاغٌ مفصّل من الديوان الملكي الذي يُخبر بموضوع جلسة العمل وجدول أعمالها، ويفصح عن أسماء الحاضرات والحاضرين وصفاتهم، ويبرز أهم ما دار فيها من نقاشات وإستفسارات، ثم يحدد أهم القرارات التي نتجت عنها.

تعبّر جلسات العمل في العمق عن الحضور المكثف للملك بصفته رأساً للسلطة التنفيذية، ومنذ دخول دستور **2011** حيز التنفيذ عرفت جلسات العمل الملكية وثيرة منظمة ومستمرة تكشف مدى أهميتها في صنع القرار، كفرصةً للوقوف عند تفاصيل المعالم الكبرى للسياسة العامة للدولة في بعدها الإستراتيجي، ومناسبة لبحث قضايا آنية ومستجدة بما يعكس الحضور التنفيذي الوازن للمؤسسة الملكية في تفاصيل القرار العمومي، ويؤشر بالملموس على أنها الماسك الأوحد بزمام القضايا والملفات الكبرى للدولة، فبين الفترة الممتدة بين سنتي (**2011-2014**) عقد أربع جلسات بمعدل جلسة كل سنة، عقدت الجلسة الأولى فترة ولاية حكومة عباس الفاسي بتاريخ **22** شتنبر **2011** سنة وخصصت لتتبع سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، بحضور كل من مستشارة الملك، ووزيرة الطاقة والمعادن، والمديرالعام للمكتب الوطني للكهرباء، ورئيس مجلس جماعة الإدارة الجماعية للوكالة المغربية للطاقة الشمسية (**2**).

أما جلسة العمل الملكية الثانية فقد إنعقدت في ظل حكومة عبد الإله بنكيران بتاريخ **9** مارس **2012**، حيث خُصصت لموضوع "السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية"؛ وذلك بحضور وزيري الداخلية والإقتصاد والمالية، والجنرال كور دارمي قائد الدرك الملكي، ثم المدير العام للأمن الوطني، وكذلك المدير العام للجمارك والضرائب

1- الفقرة الأولى من المادة 14من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال والوضع القانوني لأعضائها.

2- حسن طارق: (الدستور والديموقراطية: قراءة في التوثرات المهيكلة لدستور 2011)، المرجع السابق، ص: 73

غير المباشرة (**1**).

فيما خُصّصت الجلسة الثالثة المنعقدة بتاريخ **10** شتنبر سنة **2013** لتدارس مختلف الجوانب المرتبطة بإشكالية الهجرة، وكانت قد عرفت حضور رئيس الحكومة، وأحد مستشاري الملك، ووزراء العدل والخارجية والداخلية، بالإضافة إلى مكلف بمهمة في الديوان الملكي والكاتب العام لوزارة التشغيل (**2**).

وبتاريخ **24** يونيو سنة **2015** عقدت جلسة العمل الرابعة خُصّصت لتقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الإتفاقيات الموقعة مع مصنع سيارات «بي إس أ بوجو – سيتروين»، وكان قد حضرها رئيس الحكومة والوزراء الموقعون على الإتفاقيات المذكورة ومجموعة من مديري المقاولات العمومية المعنية.

وإستمرت نفس الأهمية التي تكتسيها جلسات العمل الملكية خلال السنوات التالية لكن بوتيرة متصاعدة، حيث عرفت سنة **2015** إنعقاد ثلاث جلسات عمل: خصصت الجلسة الأولى للقطاع الطاقي، وأساسا للبرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة، وتميزت بتعليمات ملكية، من أجل إعداد تصور شامل بشأن الإستراتيجية الكفيلة بتحقيق إنسجام أكبر بين مختلف الفاعلين المعنيين في هذا القطاع، حضرها كل من رئيس الحكومة، وثلاثة مستشارين للملك، ووزير الإقتصاد والمالية، ووزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة ومدير المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ومديرة المكتب الوطني للهيدروكربورات والمعادن، ورئيس مجلس الإدارة الجماعية للوكالة المغربية للطاقة الشمسية بتاريخ **13** أكتوبر **2015**.

أما الجلسة الثانية فكانت بتاريخ **26** دجنبر **2015** وخصصت كذلك لقطاع الطاقة بإعتبارها إمتدادا للجلسة السابقة، وكانت قد تميزت بإصدار تعليمات ملكية حول تولى الوكالة المغربية للطاقة الشمسية (مازن) قيادة قطاع الطاقات المتجددة وخصوصا الشمسية والريحية والكهرومائية، وهي الجلسة التي حضرها كل من رئيس الحكومة، ومستشارين للملك، ووزير الإقتصاد والمالية، ووزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، ومدير المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ومديرة المكتب الوطني للهيدروكاربورات والمعادن، ورئيس المجلس الإداري للوكالة المغربية للطاقة الشمسية.

1- حسن طارق: (الدستور والديموقراطية: قراءة في التوترات المهيكلة لدستور 2011)، المرجع السابق، ص: 73

2- نفس المرجع، ص: 74

أما الجلسة الثالثة فخصصت لتقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الإتفاقيات الموقعة مع المصنع "بـي إس أ بوجو – سيتروين".

وفي بتاريخ **13** دجنبر من سنة **2016** إنعقدت جلستي عمل خصصتا للقطاع الطاقي، بما فيه مشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب.

وبذلك تكون سنتا **2015** و**2016** قد عرفتا إنعقاد ما مجموعه خمس جلسات عمل، وهو العدد الذي يفوق ما إنعقد من جلسات خلال السنوات الأربع الأولى مع حضور لافت لموضوع الطاقة في جدول الأعمال، فمن أصل تسع جلسات خلال ست سنوات الأولى خصص للقطاع الطاقي ست جلسات عمل (**1**)، وهو ما يعكس الأهمية البالغة التي يحظى بها الموضوع في الأجندة الملكية.

وبعد إنقطاع لمدة سنة عادت جلسات العمل للإنعقاد بوتيرة متصاعدة، بحيث عرفت سنة **2018** عقد خمس جلسات عمل، خصصت الجلسات الثلاث الأولى منها لمتابعة تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة، فيما خصصت الجلستان الرابعة والخامسة لموضوع التكوين المهني.

وشهدت سنة **2019** عقد جلستي عمل، الأولى تدارست من جديد موضوع التكوين المهني، فيما خصصت الثانية لمناقشة الإكراهات والتحديات التي يعرفها قطاع الماء الشروب بالمغرب ومحاربة مظاهر التصحر، وهو الموضوع نفسه الذي أستهلت به جلسات سنة **2020**.

كثيرا ما كان الملك الراحل الحسن الثاني يردد أن ‘‘العرش ليس أريكة فارغة’’، لذلك تكرس جلسات العمل التي يترأسها الملك الحضور الفعلي للمؤسسة الملكية ضمن النسق السياسي المغربي، وإدارته لشؤون الدولة، والإشراف على جميع القضايا التي تهم السياسات العامة للدولة التي تحمل صيغة التوجهات الإستراتيجية، مع العلم أنها تبقى مجرد مقتضى ينسجم مع روح الدستور، جرت به أطوار الممارسة والعرف ولم يتم التنصيص عليه في أي من الوثائق الدستورية المغربية، ثم إن هذه الجلسات لا تسحب من يد رئيس الحكومة جوهر العمل

1- يعد قطاع الطاقة المتجددة من القطاعات ذات الصبغة الإستراتيجية التي تدخل ضمن صلاحيات المؤسسة الملكية بالمغرب، فضلا عن كونها صارت من القضايا الأكثر أهمية في العصر الحديث على ضوء التغييرات التي يشهدها العالم من نزاعات سياسية، وحروب وكوارث طبيعية، وتغيرات مناخية، فضلا عما اصبح يعرفه هذا القطاع من حركة تسابق متعاظم لمعظم الدول نحو إمتلاك مصادر الطاقة، مع العلم أن المغرب أصبح من الدول الرائدة في هذا المجال وهو ما يبرر العدد المرتفع نسبيا للجلسات المخصصة له.

الحكومي كما لا تبعده عن القرارات التي تتخذ بشأن ذلك، بقدر ما تشكل تكاملا في الأدوار بين الملك ورئيس الحكومة لإتخاذ القرار.

ولعل ما يؤكد ذلك هو الحضور المنهجي لرئيس الحكومة بجلسات العمل التي يرأسها الملك، بل يمكن أن تعقد جلسة عمل بين الملك ورئيس الحكومة على إنفراد، كما يمكن لرئيس الحكومة أحيانا أن يرأس إجتماعات وزارية تمهيدية لتدارس قضية معينة تعرض لاحقا على جلسة عمل برئاسة الملك، فضلا عن كون أغلب القرارات التي تتخذ في جلسات العمل تكون مجرد قرارات تمهيدية يتولى رئيس الحكومة مسؤولية بلورتها وصياغتها وحملها إلى حيز التنفيذ (**1**).

الفقرة الثانية: الخطب الملكية والتوجيهات.

من بين الوسائل المتوفرة للملك في مراقبة وتوجيه عمل رئيس الحكومة وباقي الجهاز الحكومي، والتي تعتبر بمثابة عرف وخطة عمل للسياسات الحكومية؛ الخطب الملكية (**2**)، فإذا كان الظهير الشريف الشكل القانوني للتعبير عن الإرادة الملكية طبقا للمحددات الدستورية، فإن شغل الملكية للفضاء السياسي بالمغرب جعل من الظهير آلية غير قادرة على إستيعاب الأوامر الملكية، لذلك شكلت الخطب الملكية وسيلة مكملة لذلك وهي تدخل في إطار العلاقة الأفقية بين الملك بصفته رئيس الدولة ورئيس المجلس الوزاري ورئيس الحكومة (**3**)، فضلا عن إستنادها إلى القيم التقليدية الراسخة للمؤسسة الملكية بالمغرب التي تقتضي الطاعة والولاء الشخصي والخدمية، مما يجعلها بمثابة المقدس الذي يجب أن يؤخذ بحذافيره بأمانة تامة، ومن دون إبداء أي ملاحظة أومعارضة (**4**).

من جهة ثانية، جرت العادة أن تتضمن الخطب الملكية بعض التوجيهات إلى رئيس الحكومة وباقي الوزراء في مجال عملهم، كما يمكن أن تتضمن أيضا بعض الرسائل الموجهة لرئيس الحكومة تعليمات ينبغي له إحاطة

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص ص: 153 -152

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة سنة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 309

3- محمد الصافي: (الوزيرالأول بالمغرب: الوثيقة الدستورية الممارسة السياسية)، المرجع السابق، ص: 44

4- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 160

باقي الوزراء علما بمضمونها (**1**).

وقد دلت الممارسة على توجيه الملك تعليماته لرئيس الحكومة، وباقي الوزراء عبر الخطب في مناسبات مختلفة، وهي كالتالي:

- خطاب عيد العرش في **30** يوليوز من كل سنة.
- خطاب بمناسبة ذكرى عيد الإستقلال في **11** نونبر من كل سنة.
- خطاب بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء **6** نونبر من كل سنة.
- خطاب بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب **20** غشت من كل سنة.
- خطب إفتتاح الدورة الأولى للبرلمان (يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر).
- خطب عامة موجهة إلى الأمة بحسب الظروف.

إن حمل الدستور المغربي لآليات تحمل كثافة في التوجيه والتعليمات من الملك، لا يعني حصر الفعل العمومي والسلطة التنفيذية في شخصه، بقدر هو مرتبط بتراتبية السلطة، وما يفترضه ذلك من المراقبة والتوجيه، كما لا نجد بالدستور نفسه مقتضى يسمح بإختزال السلطة التنفيذية في شخص الملك، فالنظام المغربي قائم على إزدواجية السلطة التنفيذية، بوجود رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الدولة "الملك"، بحيث تسمح هذه الثنائية بالإضافة إلى الجانب الذي يتيح الرقابة للملك، جانب يسمح بالتعاون والمشاركة بين المؤسستين.

المطلب الثاني: توقيع رئيس الحكومة بالعطف على الظهائر الملكية.

رغم تخويل الدستور المغربي رئيس الحكومة التوقيع بالعطف على بعض القرارات الملكية (الفرع الأول)، فإن حاجز إستثناء مجالات إستراتيجية من نطاقها كفيل بالحد من أهميتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توقيع رئيس الحكومة بالعطف صورة من صور المشاركة في صناعة القرار.

يعتبر التوقيع بالعطف أهم الآليات الدستورية المؤسسة لمشاركة رئيس الحكومة الملك سلطة إتخاذ القرار، ولفهم هذه الوظيفة نقف أولا عند مفهوم التوقيع بالعطف، وإستجلاء حقيقته بالدستور المغربي (الفقرة الأولى)،

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة سنة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 310

ليطرح السؤال بعدها عن دلالات وتأثير هذا التوقيع في النظام السياسي المغربي (الفقرة الثانية)؟

الفقرة الأولى: مفهوم التوقيع بالعطف وحضوره في التجربة الدستورية لسنة 2011.

لم يقدم المشرع المغربي المقصود بالتوقيع بالعطف، مكتفيا بتنظيمه في الدستور الحالي على غرار الدساتير السابقة. فيما عمد الفقه بتعريفه، لكن دون الإهتمام بدرجة كافية بوضع تصور عام للتوقيع بالعطف.

أولا: تعريف التوقيع بالعطف.

لكلمة "العطف" مدلول خاص في اللغة العربية، فيقال عطف يعطف عطفا، أي إنصرف عنه وعطف عليه عطفا، أي رجع عليه بما يكره، ويقال عطفت رأس الخشبة فإنعطف، أي حنيته فإنحنى، أي إنثنى ومال، ويقال عطف الرجل وساده إذا أثناه ليرتفق عليه ويتكئ (**1**)، وهو نفس المعنى الذي تبنته أيضا بعض معاجم المصطلحات العلمية والفنية، أي الميل وتتابع الحلقات، ما يفسر إعتماد الفقه والقانون الدستوري لكلمة " العطف" وربطها بكلمة " التوقيع"، أي الإمضاء على وثيقة للدلالة على واقعة إتكاء رئيس الدولة على رئيس الحكومة بغرض تحميله مسؤولية ما قد يصدر عنه من قرارات، لأن رئيس الدولة لا مسؤولية عليه (**2**).

بهذا المعنى التوقيع بالعطف؛ هو الإشهاد الرسمي على إعتماد وإتكاء شخص على شخص أخر بغرض ممارسته مهامه بموافقة هذا الأخير.

بمعنى أخر؛ الشهادة على صحة التوقيع الأول على الأعمال الصادرة عن حائز الصلاحية للأشكال المطلوبة، لممارسة هذه الصلاحية بغرض الحلول مكانه بموضع المسؤولية.

جدير بالذكر، أن العمل بالتوقيع بالعطف يعود إلى الملكيات القديمة، خصوصا بفرنسا كألية قانونية للإشهاد على القرارات الصادرة عن الملك.

1- ميمون يشو: (مدى تأثير التوقيع بالعطف من لدن الوزير الأول على الطبيعة التشريعية للظهائر الصادرة في مجال القانون)، مجلة الملحق القضائي، العدد 43، سنة 2010، ص: 230

2- نفس المرجع، ص: 231

وفي بداية العهد البرلماني إعتبر التوقيع بالعطف وسيلة قانونية وسياسية لإستدارك عدم مساءلة الملك عن ما يصدره من قرارات، وتحميل مسؤولية ذلك للوزراء الذين يوقعون عليها بالعطف بإفتراض أنهم وراء القرارات التي يصدرها الملك، وأنه كان بإمكانهم، بل من واجبهم رفض التوقيع عليها في حال عدم مشاطرتهم للملك في قراراته (**1**).

وفي ظل سيادة عرف عدم مساءلة رئيس الدولة عن أفعاله، كان هذا الأمر دافعا للملك للإستجابة سياسيا لكل ما يطلبه منه الوزراء، فيوقع على كل ما يقدم إليه ويقول ما يطلب منه، ولا يستقبل سفيرا أجنبيا إلا بحضور وزير كشاهد على أن كل ما يتم هو بإسم الحكومة، وأن رفضه لهذه الوصاية يعتبر إخلالا من طرفه لواجب التحفظ الدستوري الذي يعتبر أول واجباته بموجبه أصبحت الحكومة وفقا لهذا الوضع تمارس الصلاحيات التي ترجع لرئيس الدولة (**2**).

هكذا، بدل أن يكون رئيس الدولة في وضعية متبوع أصبح تابعا، وتغير موقعه من الواجهة إلى التهميش والحجر، بحكم ممارسته لصلاحياته عن طريق الغير، وهو نفس الوضع الذي عاشه رئيس الدولة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة الفرنسية، بعد أن تحول دوره من فاعل أساسي إلى مجرد شاهد، غير أنه تم إستدراك هذا الوضع جزئيا في ظل دستور الجمهورية الخامسة، بعد أن إستثنى بعض صلاحيات رئيس الدولة من شكلية التوقيع بالعطف، وبالتالي فقد تم رد الإعتبار لرئيس الدولة برفع الحجر عن المجالات التي يلعب فيها دور الموجه، والحكم الممثل للسيادة والتي تتنافى بطبيعتها مع فكرة الخضوع للوصاية (**3**).

ثانيا: التوقيع بالعطف في النظام الدستوري المغربي.

بحسب الفصل **42** من الدستور المغربي يمارس الملك صلاحياته الواردة في هذا الفصل بمقتضى ظهائر، وتوقع هذه الظهائر بالعطف من لدن رئيس الحكومة، ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصل **41**، والفقرة الثانية من الفصل **44**، والفقرتان الأولى والسادسة من الفصل**47**، والفصول **51** و**57** و**59** و**130** (الفقرتان الأولى والرابعة)، والفصل **174**.

1- ميمون يشو: (مدى تأثير التوقيع بالعطف من لدن الوزير الأول على الطبيعة التشريعية للظهائر الصادرة في مجال القانون)، المرجع السابق، ص:235

2- نفس المرجع، ص: 236

3- نفس المرجع، ص ص:237- 236

بناء عليه، إذا كان الملك يمارس مهامه وصلاحياته الدستورية بمقتضى ظهائر، فإن الوثيقة الدستورية سمحت لرئيس الحكومة إمكانية التوقيع بالعطف على هذه الظهائر، بإستثناء تلك التي تتعلق بالمهام الحصرية للملك والتي لا يمكن تفويضها لأي سلطة أخرى.

وبتأمل لمضامين الدستور؛ يلاحظ أن الظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف من لدن رئيس الحكومة هي أعلى درجة وأكثر أهمية من تلك التي توقع بالعطف، ما دام أنها تتعلق بالمهام الحصرية للملك، وهي تتعلق بما يلي:

- الظهائر التي يمارس بها الملك إختصاصات أمير المومنين (الفصل **41**).
- الظهير المحدث للمجلس العلمي الأعلى (الفصل **41**).
- الظهير المتعلق بتعيين عشر شخصيات بمجلس الوصاية (الفصل **44**).
- الظهير المتعلق بتعيين رئيس الحكومة، وإعفاء الحكومة من مهامها بعد إستقالة رئيسها (الفصل **47**).
- الظهير المتعلق بحل مجلسي البرلمان، أو أحدهما (الفصل **51**).
- ظهير الموافقة على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل **57**).
- ظهير الإعلان عن حالة الإستثناء (الفصل **59**).
- ظهيرالمتعلق بتعيين من أعضاء المحكمة الدستورية، وظهير تعيين رئيسها (الفصل **130**).
- الظهير الذي يعرض به الملك مشروع مراجعة الدستور على الإستفتاء (الفصل **172**).
- الظهير الذي يعرض به الملك مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان (الفصل **174**).

يشار إلى أن النص الأصلي لمشروع دستور**2011**، الذي نشر يوم **17** يونيو من نفس السنة بالجريدة الرسمية رقم **5952** مكرر، قد عرف تغيير قبل يوم واحد من طرحه للإستفتاء، فصدر في الجريدة الرسمية عدد **5956** بتاريخ **30** يونيو سنة **2011** على أنه تصويب لخطأ مادي وقع في الجريدة الرسمية **5952**، تعلق بإضافة ظهير تعيين رئيس المحكمة الدستورية لقائمة الظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف (**1**).

1- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 161

أما بالنسبة للظهائر الموقعة بالعطف من لدن رئيس الحكومة، فهي تتعلق بالتالي:

- ظهير تعيين أعضاء الحكومة بإقتراح من رئيسها، أو إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة (الفصل **47**).
- ظهائر التعيين بالمناصب العليا (الفقرة الأخيرة من الفصل **49**).
- ظهير الأمر بتنفيد القانون (الفصل **50**).
- الظهائر المتعلقة بمجال الدفاع الوطني (الفصل**53**).
- ظهير المصادقة على المعاهدات الدولية (الفصل**55**).
- ظهير العفو (الفصل **58**).
- ظهير إعلان حالة الحصار (الفصل **74**).
- ظهير إعلان حالة الحرب (الفصل **99**).

يتضح من خلال جرد الظهائر الموقعة بالعطف من لدن رئيس الحكومة، والظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف تقاربا على المستوى الكمي، حيث بلغ عدد الظهائر المعفاة من التوقيع عشر ظهائر، مقابل ثمان ظهائر التي تقتضي توقيع رئيس الحكومة.

وحول هذا الأمر إعتبر الأستاذ حسن طارق بأنه مؤشر مهم لنزوح النظام المغربي نحو النظام البرلماني، بعد أصبح رئيس الحكومة يشارك الملك عن طريق التوقيع بالعطف ما يناهز نصف صلاحياته (**1**)، لكن هذا لا يعني أن تقنية التوقيع بالعطف تقيم نظاما لإقتسام المسؤولية والسلطة بين الملك ورئيس الحكومة، لكون هذا الأخير يظل مساعدا للملك.

في ذات السياق إعتبر أحد الباحثين (**2**)، أن هذه الممارسة تبدو أقرب إلى نظرية التفويض في القانون العام الإسلامي من غيرها، مسترشدا في ذلك بصاحب كتاب الأحكام السلطانية الذي يرى أن الإمام يلزمه: ((أن يباشر

1- حسن طارق: (الدستور والديموقرطية: قراءة في التوثرات المهيكلة لوثيقة 2011-)، المرجع السابق، ص: 57

Voir aussi : Mohammed Nabih: (du grand vizir au chef du gouvernement), op.cit, p :192

2- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني- المفاهيم المركزية – التجليات -)، المرجع السابق، ص: 175

بنفسه مباشرة الأمور وتصفح الأحوال، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ...)).

من جهة ثانية، تضمن الدستور المغربي بعض الأعمال الملكية الغير الواردة ضمن فئة الظهائر، لذلك فهي تصنف ضمن الأعمال الغير الخاضعة لمنطق تقاسم المسؤولية، كتوجيه الملك خطاب للأمة والبرلمان، وخطاب طلب قراءة جديدة لكل مشروع أو مقترح قانون، إضافة للظهائر الغير الواردة ضمن قائمة الظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف، كالظهائر المتعلقة بتعيين مستشاري الملك (1).

يسجل أيضا بخصوص الفرق بين الظهائر المعفاة من التوقيع، والظهائر التي تقتضي التوقيع، أن الطائفة الأولى تكتسي صبغة سياسية تعكس مظاهر التفوق الملكي كونها تبقى قرارات خالصة للملك دون غيره، بإعتباره رئيس الدولة وممثلها الأسمى، وهي نادرة بطبيعتها، على عكس الظهائر التي يوقعها رئيس الحكومة بالعطف، فبالرغم من أنها تبقى أقل أهمية من الناحية السياسية مقارنة بالظهائر المستثناة من التوقيع بالعطف، فهي تبقى ذات أهمية في حياة الدولة وتتميز بالغزارة والوفرة، بحكم أنها لا تقتصر فقط على السياسات العامة للدولة، بل وتشمل الشؤون الروتينية المتعلقة بالحياة العامة للدولة أيضا (2).

الفقرة الثانية: دلالات التوقيع بالعطف وأثاره.

الأكيد أن توقيع رئيس الحكومة بالعطف على الظهائر الملكية لا يهدف إلى تخفيف الأعباء الدستورية عن الملك، بقدر ما يسعى إلى تكريس مسألة ذات أهمية، تتمثل في تكريس مسؤولية الحكومة عن أثار القرار المتخذ من حيث مضمونه، وإجراءات تنفيذه، وينطوي على غايات محددة؛ تتمثل فيما يلي:

أولا: المراقبة القانونية.

قد ينظر إلى التوقيع بالعطف على أنه مراقبة قانونية لرئيس الحكومة للقرارات الصادرة عن رئيس الدولة، قصد التحقق من إستيفائها للشروط القانونية والتأكد من صحة التوقيع، وهو يعد أمرا طبيعيا بالأنظمة النيابية

1- حسن طارق: (الدستور والديموقرطية: قراءة في التوثرات المهيكلة لوثيقة 2011)، المرجع السابق، ص: 57، أنظر أيضا: أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص ص: 165-163

2- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 160، أنظر أيضا: عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام الدستوري والسياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 133

التي تتميز بسلطة رمزية لرئيس الدولة وبمسؤولية الحكومة عن ذلك (**1**).

لذلك، يحمل التوقيع بالعطف في جوهره معنى التصحيح أو التوثيق لتوقيع رئيس الدولة، والإشهاد على مطابقته للقواعد المطبقة بشأنه، لكن من دون أن يعني ذلك وجود مراقبة فعلية لرئيس الحكومة على قرارت الملك (**2**).

كذلك لا يمكن للتوقيع بالعطف أن يغير من طبيعة الظهير الشريف بحكم أنه يجسد السلطة القرارية للملك، لذلك فهو غير قابل للإلغاء، أو الطعن القضائي والإداري، كونه يتمتع بالسمو، ليس على القانون العادي وإنما على الدستور نفسه.

ثانيا: تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة.

يشير توقيع رئيس الحكومة بالعطف على الظهائر الملكية إلى تحمله المسؤولية السياسية عنها ومن وراءه الحكومة برمتها أمام البرلمان، فضلا عن مسائلته من طرف الملك، ويعتبر هذا الأمر ضرورة طبيعية تقتضي وجود شخص آخر تنتقل إليه هذه المسؤولية في ظل عدم مسؤولية الملك سياسيا ولا جنائيا كقاعدة مطلقة، بالتالي فإن أول نتيجة تترتب عن ذلك تكمن في وجود بديل يتحمل المسؤولية السياسية وهذا البديل هو رئيس الحكومة، بحكم أن التوقيع بالعطف هو الشهادة الشكلية على هذا الإنتقال، إذ يبقى الهدف منه هو التوفيق بين عدم مسؤولية الملك مع ضرورة تحمل رئيس الحكومة مسؤولية نتائج هذا التوقيع (**3**).

فالتوقيع بالعطف هو في العمق قرار سياسي متصل بالمسؤولية، ولكنه لا يخلق هذه المسؤولية بل يشهد على وجودها، فبقدر ما يتحمل رئيس الحكومة مسؤولية توقيعه على القرارات الملكية بالعطف، بقدر ما يتحمل مسؤولية إتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقها على أرض الواقع (**4**).

يبقى السؤال الذي يتبادر للذهن بهذا الخصوص، هو ماذا لو رفض رئيس الحكومة التوقيع بالعطف على الظهائر الملكية؟

1- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 163

2- نفس المرجع ، ص: 164

3- ميمون يشو: (مدى تأثير التوقيع بالعطف من لدن الوزيرالأول على الطبيعة التشريعية للظهائرالصادرة في مجال القانون)، المرجع السابق، ص: 241

4- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 165

رغم عدم تقديم الدستور الجديد جوابا لذاك لكنه يبقى مستبعدا، لأنه من المستحيل عمليا أن يرفض رئيس الحكومة التوقيع بالعطف على الظهير الملكي إلا إذا أبان عن عدم إستعداده لتحمل مسؤوليته السياسية فيبادر إلى تقديم الإستقالة وهي حالة لم يسبق أن شهدها المغرب.

ثالثا- مشاركة رئيس الحكومة القرارات الملكية.

ينبغي عدم النظر للتوقيع بالعطف على الظهائر الملكية من طرف رئيس الحكومة كونه مجرد إجراء شكلي لا أهمية له، بل يترجم في جوهره توافق إرادتين سياسيتين: إرادة الملك وهي إرادة أساسية، وإرادة رئيس الحكومة المعبرة عن موافقته، وإستعداده لتنفيذه المقتضيات التي وقع عليها، وتحمله مسؤولية ذلك أمام البرلمان نتيجة إنتقال المسؤولية له (**1**).

من جهة ثانية، لا يمكن النظر لهذا الإشتراك إقتسام للسلطة بين الملك ورئيس الحكومة، لأن هذا الأخير لا يمكن إعتباره متخذا ثانيا للقرارات التي يوقعها، لأنه من المستحيل أن يكون صاحب القرار وموقعه لهما نفس سلطة الموافقة (**2**)، وهذا ما يعني أن سلطة رئيس الحكومة ودوره ينحصران فقط في الإختيار بين تبنى الخيار الملكي وتحمل مسؤولية ذلك، أو تقديم إستقالته للتجرد من التوقيع بالعطف على الظهير الملكي (**3**).

إجمالا، يعتبر التوقيع بالعطف من أهم وسائل التعاون والتنسيق بين الملك ورئيس الحكومة في المجال التنفيذي، وبحكم أن الملك لا يمكنه أن ينفرد لوحده بالتصرف لوجود إختصاصات يمارسها عن طريق رئيس الحكومة، يبقى هو من يتخذ القرار ويوقعه رئيس الحكومة بالعطف، ونتيجة لذلك تنعقد مسؤولية الأخير عن القرارات التي مهرها أمام الملك وأمام البرلمان.

الفرع الثاني: إستثناء التوقيع بالعطف للمجال المحفوظ للملك ودلالاته.

من منطلق مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية أتاحت الوثيقة الدستورية لرئيس الحكومة مشاركة الملك سلطة التقرير

1- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة قانونية مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 147

2- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 166

3- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة قانونية مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 147

عن طريق التوقيع بالعطف على ما يصدره من قرارات، لكنها قامت بالمقابل بحصرها في حدود المتاح، والمتمثل في ما لا ينطوي عليه ما يعرف "بالمجال المحفوظ للملك" (الفقرةالأولى)، والذي يمكن إبراز معالمه الرئيسية من خلال نصوص الوثيقة الدستورية في كل ما يتعلق بتحديد الإختيارات الأساسية والإستراتيجية للمملكة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم المجال المحفوظ.

تعود فكرة المجال المحفوظ إلى النظام الفرنسي منذ طرحها من طرف الرئيس "جاك شابان دالماس" خلال مؤتمر الحزب الديغولي، إذ إعتبر أن القطاع الرئاسي يشمل الجزائر، والمجموعة الفرنسية الإفريقية، والشؤون الخارجية والدفاع (**1**)، وهو ما بلوره بشكل واضح "جورج فيديل" من خلال تقسيه الثلاثي: المجال المراقب، والمجال المفوض، والمجال المحفوظ الذي يشمل السياسة الخارجية (**2**).

فمن الناحية الدستورية لا يوجد أي ذكر بهذا الشكل أو صيغة المجال المحفوظ، بل يرتكز بالأساس على الممارسة الواقعية والطبيعة الشخصية لرئيس الدولة، وهو الأمر نفسه بالنسبة للمغرب، بحيث لم يشر أي من الدساتير المتعاقبة لمجال محفوظ للملك، بل هناك من الباحثين (**3**) من يرفض استعمال هذا التعبير وتوظيف بدلا عن ذلك بتمتع الملك بإمتياز ممارسة إختصاصات ذات طبيعة فوق دستورية (Extraconstitutionnell).

من جانبه إعتبر الأستاذ محمد معتصم أن المجال المحفوظ يدخل فيما أسماه في القواعد اللاشكلية الجوهرية للعبة السياسية المغربية، فشكليا لا يوجد أي نص دستوري يشير بالإسم لمجال ملكي خاص، ويحدد مضمونه وضوابطه، ولكن من الناحية العملية من القواعد اللاشكلية إقرار جميع الفاعلين بوجوده. وهذا المجال من الصعب حصره وبيانه لأنه غير محدد دستوريا، وهو نتاج إمارة المؤمنين التي تجعل الملك منبع كل السلط والإختصاصات بدءا بالدفاع والسياسة الخارجية (**4**).

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية و ممارستها من سنة 1956 الى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 160

2-Dimitri Lavroff Georege: (la pratique de ma conduite des affaires étrangéres, in la conduite e ma politique étrangéres de la France sous la V éme République), presses universitaires de Bordaux,1995, p :85

3- Mustapha Sehimi: (La politique étrangére du Maroc), Center d'Etude stratégique,Annales,1988, pp: 119-121

4- محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية 1991 -1962)، المرجع السابق، ص ص: 119-118

على هذا الأساس، يجد المجال المحفوظ سنده في المغرب من عدة مشروعيات تأتي على رأسها "إمارة المؤمنين"، بحكم محافظة النظام السياسي المغربي على التقاليد السياسية الموروثة المتمثلة في الحكم الإسلامي (**1**)، وبحسب ذلك شكل القانون العام الإسلامي المرجع الأول لجميع الدساتير المتعاقبة، بل هناك من الباحثين (**2**) من إعتبر أن دستور **1970** جاء لتقنين الحكم الإسلامي في المغرب وترسيخ قاعدة الخلافة، في حين لم تعمل الدساتير الموالية له سنة **1972**؛ وسنتي **1996**و **1992**؛ في الفصل **19**، ودستور **2011** في الفصل **41** إلا على ترسيخ هذا التوجه، والتأكيد على مؤسسة إمارة المؤمنين كإطار دستوري، والأساس الشرعي لدولة الخلافة بالمملكة المغربية، التي يقوم فيها الحكم على عقد البيعة الشرعية الذي يشكل إحدى القواعد الأساسية التي تستمد منها إمارة المؤمنين مشروعيتها.

الفقرة الثانية: الإختصاصات المحفوظة للملك.

تسمو المؤسسة الملكية بالمغرب على باقي السلطات من خلال ممارستها لإختصاصات محصورة عليها بنص الدستور؛ سواءا في الميدان الديني، أو الأمني، أوالديبلوماسي.

أولا: الميدان الديني.

يعتبر النظام الديني من أهم النظم الإجتماعية وأخطرها شأنا في مبلغ ما يؤديه من وظائف حياة الفرد والمجتمع، فيلس ثمة عاطفة إنسانية أبعد غورا وأرسب تأثيرا في مشاعر الفرد والمجتمع من العاطفة الدينية (**3**).

وفقا لذلك، إرتبطت الملكية بالمغرب على مر تاريخها بدين الإسلام من خلال مؤسسة إمارة المؤمنين التي تقدم الملك كمرجعية دينية تعتبر جماعة المسلمين مدينون بالولاء السياسي (عقد البيعة) لخليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، ما شكل تراثا دستوريا للمغرب، فعبر تعدد الدساتير ظلت مؤسسة إمارة المؤمنين هي الإطار الدستوري والشرعي لحكم دولة الخلافة بالمغرب، والتي يتأسس فيها الحكم على عقد البيعة الشرعية، ومن ما

1- سعيد الصديقي: (صنع السياسة الخارجية المغربية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2002، ص: 50

2-Michel GUIBAL: (la forme du gouvernement Maroccain: la constitution du 31juillet 1970), R.J.P.I.C, 1971, p: 297

3- مصطفى الخشاب: (علم الاجتماع ومدارسه)، الكتاب الثاني، المكتبة الأنكلومصرية 2005، ص: 313

تتضمنه البيعة للملك أن من مهام أمير المؤمنين حماية الملة والدين.

والفصل **41** من الدستور وهو يتحدث عن إمارة المؤمنين جعل من مهامها مهمة حماية الملة والدين على أصوله المستقرة (**1**)، بشكل حصري بمقتضى ظهائر غير قابلة للتوقيع عليها من قبل رئيس الحكومة، وهو من المستجدات المهمة في دستور **2011**؛ إذ بموجبه أصبح الملك بإعتباره أميرا للمؤمنين شريك للبرلمان في التشريع في المجالات المرتبطة بحماية وإصلاح أمور الملة والدين، وقد صدرت بهذا الخصوص مجموعة من الظهائر بمثابة قوانين، فعلى الرغم من أنها تندرج في مجال القانون فإنها لم تمر عبر البرلمان بحكم أن القرارت الدينية الصادرة عن إمارة المؤمنين لا تناقش ولا يمكن معارضتها (**2**).

لكن يلاحظ على الفصل المذكور أنه لم يرد به أي تحديد للدين بل ذكر على إطلاقه، ولعل المقصود من ذلك هو عدم حصره في شعائر الدين الإسلامي، إذا ما أخذ بالحسبان أن العناية والتدبير للشأن الديني لا يتوقف على الرعاية والصيانة والحفاظ على مصالح المؤمنين المسلمين فحسب، بل تطال أيضا أتباع الديانات الأخرى وخصوصا الطائفة اليهودية، ما يعني أن حفظ الدين يتطلب من أمير المؤمنين أن يحفظ لرعيته -عموما- دينها، ويراعي في ذلك عدم التمييز في هذا الحق بين المسلمين وغير المسلمين.

1- تنص الفقرة الأولى من الفصل 41 على أنه: ((الملك أمير المؤمنين وحامي الملة والدين والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية)).

2- من أمثلة هذه الظهائر التي صدر ت بناء على الفصل 41 من الدستور يذكر على سبيل المثال:

- الظهير الشريف رقم 50.13 .1 المتعلق بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية، الصادر في 21 من جمادى الثانية 1434، الموافق ل 2 مايو 2013، الجريدة الرسمية، عدد 6153، 20 مايو 2013، ص: 4196.

- الظهير الشريف رقم 101.14 .1 بشأن وضع برنامج محو الأمية بالمساجد، الصادر في 20 من رجب 1435، الموافق ل 20 مايو 2014، الجريدة الرسمية عدد 6268، 26 يونيو 2014، ص: 4566.

- الظهير الشريف رقم 102.14 .1 المتعلق بإحداث جائزة محمد السادس لبرنامج محو الأمية بالمساجد، الصادر في 20 من رجب 1435، الموافق ل 20 مايو 2014 الجريدة الرسمية، عدد 5467، 26 يونيو2014، ص: 6268.

- الظهير الشريف رقم 103.14 .1 المتعلق بإحداث معهد محمد السادس لتكوين الأئمة والمرشدين والمرشدات، الصادر في 20 من رجب 1435، الموافق ل 20 مايو 2014، الجريدة الرسمية، عدد 6268 ، 26 يونيو 2014، ص: 5470.

- الظهير الشريف رقم 104.14 .1 المنظم لمهام القيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم، الصادر في 20 من رجب 1435، الموافق ل 20 مايو 2014، الجريدة الرسمية، عدد 6268، 26 يونيو 2014، ص: 5473.

- الظهير الشريف رقم 71.15 .1 المتعلق بتنظيم جامعة القرويين، الصادر في 7 رمضان 1436، الموافق ل 24 يونيو 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6372، 25 يونيو 2015، ص: 5991.

- الظهير الشريف رقم 75.15 .1 المتعلق بإحداث مؤسسة محمد السادس للعلماء الأفارقة، الصادر في 7 من رمضان1436، الموافق ل24 يونيو 2015، كما وقع تغييره بالظهير الشريف رقم 81.16 .1 الصادر في 16 من رمضان 1437، الموافق ل 22 يونيو 2016، المنشورين بالجريدة الرسمية، على التوالي عدد 6372 ،25 يونيو 2015، ص: 5996، وعدد 6513 ،31 أكتوبر 2016، ص: 7487.

وحفظ الدين يشمل حفظ الملة في الجانب المذهبي وفي العلاقة مع باقي الأديان، ويشمل إستمداد المرجعية من الدين، ويشمل حمايته من الغلو والتحريف، إضافة إلى تيسير ما تقوم به العبادة وتزكو به مكارم الدين (**1**). ما يستلزم بالموازاة مع ذلك حماية الكرامة الإنسانية بكل ما يقتضيه ذلك من حماية للنفس، والعرض، والمال والصحة والعدل والأسرة، ومن تيسسر للعبادات، وتمكين العلماء من القيام بدورهم في توعية وتنوير الناس بتعاليم دينهم، وإعمال لمبدأ الشورى والنصيحة، ومن تنظيم للمعروف والنهي عن المنكر، ومن تيسير لأسباب العيش، وإنفاق في وجه الخير، ومن عناية بالتربية الروحية، والإلتزام بقيم التسامح والتعايش، وحسن الجوار محليا وجهويا ووطنيا ودوليا (**2**).

من جهة ثانية، يضفي نفس الفصل على الملك صفة (الملك العالم)، الذي يمارس صلاحياته الدينية بشكل مباشر، وذلك حين أسند إليه رئاسة المجلس العلمي الأعلى الذي يتولى دراسة القضايا ويعرضها عليه. ويعتبر هذا المجلس الجهة الوحيدة المخول لها إصدار الفتوى المعتمدة رسميا، وتتفرع عنه مجالس علمية إقليمية يعتبر رؤساؤها بمنزلة الممثلين الرسميين للسياسة الدينية التي يصنعها الملك.

إن من شأن تكريس الفصل**41** من الدستور بالصيغة الجديدة على إستمرار سمو الملك كأعلى سلطة دينية بالمغرب، ماهو إلا تأكيد على إرتباط الملكية بالمفهوم الديني للسلطة (إمارة المؤمنين)، ما يساهم في إستمرار تعالي المشروعية التقليدية للملك. ومنه لا مجال للحديث عن تراجع هذا المبدأ في الفصل المذكور عن ما بلغه في الدساتير السابقة (الفصل **19**)، بل صار أكثر ترسخا من الدساتير السابقة من خلال إستعماله المكثف المشروعية الدينية للملك كمحدد إستراتيجي في ميزان القوة المؤسساتي الدستوري.

ثانيا: الميدان الأمني والعسكري.

بموجب الفصل **53** من الدستور الملك هو القائد الأعلى للقوات الملكية المسلحة، ويتمتع بموجب ذلك بحق التعيين في المناصب العسكرية، وله أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق، وهو مسؤول بذلك عن إستتاب الأمن والنظام الداخلي، والمحافظة على سلامة البلد وإستقلالية أراضيه، كما أنه يختص بتنظيم وقيادة القوات المسلحة

1- ربيعة المعاشي: (المشروعية التقليدية للمؤسسة الملكية بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 154، شتنبر-أكتوبر 2020، ص: 294

2- نفس المرجع، ص: 295

، وإتخاذ كافة التدابير التي تذرأ الخطر على الوطن (**1**).

وهو ما تجاريه بعض الدساتير المقارنة، كالدستور الإسباني لسنة **1978** في مادته **62**، التي تنص على تولي الملك القيادة العليا للقوات المسلحة.

ويستمد الملك صفة القيادة العليا للقوات الملكية المسلحة إعتبارا لكونه الضامن لإستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة (**2**)، وتتسع صلاحيات الملك في هذا المجال بمقتضى الفصل **53** من الدستور الذي نص على أنه: ((إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد إستشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة)).

زيادة على ذلك تجعل المرجعية الدستورية للقوات المسلحة ترتبط بشخص الملك من خلال الإسم الذي يحمله (القوات المسلحة الملكية)، وما في ذلك من معاني الولاء والتبعية لشخصه، الشيء الذي يخرج المؤسسة العسكرية من مجال السلطة التنفيذية لتكون مجالا حصريا ومحفوظا للملك.

ويتمتع الملك بموجب ذلك بصلاحية إتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية))، والتغيير الذي حدث هذ الخصوص هو أن الملك أصبح ملزما بإستشارة رئيس الحكومة خلافا ما كان منصوصا عليه في الدساتير السابقة.

ولا تنحصر صلاحيات الملك على المؤسسة العسكرية، بل تشمل المؤسسة الأمنية بترؤسه للمجلس الأعلى للأمن، وهو هيئة تشاورية بشأن إستراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد وتدبير حالات الأزمات، وللملك تفويض رئاسته لرئيس الحكومة على أساس جدول أعمال يحدده الملك سلَفًا، أو بموافقته بإعتباره رئيسًا (**3**).

1- مصطفى قلوش: (قراءة جديدة لإختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 55-54، يناير- أبريل 2008، ص: 51

2- الفصل 42 من الدستور المغربي لسنة 2011.

3- ينص الفصل 54 من دستور 2011 على أنه: ((يُحدث مجلس أعلى للأمن، بصفته هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وتدبير حالات الأزمات، والسهر أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة. يرأس الملك هذا المجلس، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة إجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد)).

بالمقابل، لم يسند الدستور المغربي لرئيس الحكومة إشرافا مباشرا على مجال الدفاع الوطني كونه يدخل ضمن مجال الملك الدستوري، ما عدا ما يترتب عن سلطته التنظيمية أو ما أسند له بنصوص خاصة، هذا من الناحية الدستورية، أما من الناحية العملية فإن القرارات ذات الطبيعة العسكرية تتخذ عادة في إطار جلسات عمل خاصة برئاسة الملك مع كبار القيادات العسكرية، ونادرا ما يحضرها رئيس الحكومة.

بالمقابل، خول الدستور الفرنسي لسنة **1958** لرئيس الوزراء صلاحيات مهمة في مجال الدفاع الوطني إستنادا إلى الفصل **20**، الذي نص في فقرته الثانية على وضع القوات المسلحة رهن تصرف الوزير الأول، فضلا عن جعله مسؤولاعن الدفاع الوطني، ونائبا لرئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني المنصوص عليها في المادة **15(1)**. وفي حالة غياب رئيس الجمهورية ومجلسي البرلمان؛ يمكن للوزير الأول أن يحل محلهما، حيث يمكنه بمفرده ممارسة السلطة الحربية، وإعلان الحرب وإتخاذ القرارات التي بشأنها **(2)**، وهو نفس الأمر تقريبا الذي جاء به الدستور الإسباني، بعد تخويله للحكومة مهمة إدارة الشؤون العسكرية للدولة، والدفاع عن أمنها الداخلي والخارجي **(3)**.

ثالثا: السياسة الخارجية.

يعد رئيس الدولة في معظم الدول هو الممثل الأسمى لها في علاقاتها الخارجية فهو الذي يجسد سيادتها بغض النظر عن اللقب الذي يحمله (ملكا أو رئيسا أو أميرا...)، والمؤسسة الملكية بالمغرب لا تخرج عن هذا التوجه فهي عماد الدولة في صناعة السياسة الخارجية والمعبر عن إرادتها، وتستأثر بجميع الصلاحيات في صناعة القرار الخارجي بكل ما تشمله من تعيين، وتشريع، وتنفيذ، وتتبع. وهذا الطابع المركزي في إدارة الشؤون الخارجية للبلاد هو في الواقع لا يمليه المنطق الدستوري فقط، بل أيضا الجانب العقدي للمملكة المغربية والذي يمزج بين الدين والتاريخ.

1- نصت المادة 21 من الدستور الفرنسي سنة 1958 على ما يلي: ((يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة. ويكون مسؤولا عن الدفاع الوطني. ويضمن تنفيذ التشريعات. وبمقتضى أحكام المادة 13، سيكون لديه صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية... وينوب عن رئيس الجمهورية، عندما تدعو الحاجة لذلك، في رئاسة المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة 15)).

2- صالحي عبد الناصر: (رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان، السنة الجامعية 2017 -2016، ص: 214

3- نصت المادة من الدستور الإسباني لسنة 1978على ما يلي: ((تسير الحكومة السياسة الداخلية والخارجية للدولة والإدارة المدنية والعسكرية، وتضطلع بمهمة الدفاع عن الدولة)).

وهو ما سبق أن أكد عليه الملك محمد السادس في أكثر من مناسبة، كون أن السياسة المغربية الخارجية تدخل ضمن المجال الخاص للملك (**1**). بالتالي فإن السلطات الممنوحة إلى رئيس الحكومة وباقي الأجهزة الدولة بهذا الشأن هي سلطات ممنوحة على أساس تفويض من الملك، وفقا للحدود المرسومة سلفا من قبل الملك نفسه، أي هذا التفويض لا يشمل سوى جانبا من السلطات الواسعة التي يتمتع بها الملك بهذا الخصوص.

ويتجلى ذلك فيما أناطه دستور **2011** للملك في عدد من فصوله، أولها الفصل **42** الذي إعتبر هو الملك القائم على إحترام التعهدات الدولية للمملكة، والضامن لإستقلال البلاد في حدودها الحقة.

إلى جانب ذلك، بتنصيص الفصل **48** من الدستور على رئاسة الملك للمجلس الوزاري يكون قد خوله التقرير في جميع القضايا التي لها علاقة بالسياسة الخارجية، بحكم أن المجلس هو فضاء للتداول بشأن التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة والتي تندرج ضمنها هاته الأخيرة.

كما يعتبر الفصل **52** من الفصول المعززة لسلطة الملك في مجال السياسة الخارجية بنصه على أن للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما، بحيث يمكن لمضمون هذه الخطابات أن يمس قضايا مصيرية تتعلق بالسياسة الخارجية، مثل الخطب الملكية المتعلقة بتطورات قضية الصحراء المغربية، أوالعلاقة مع إحدى الدول.

ومن بين ما رسخه القانون الدستوري المغربي أيضا ممارسة الملك للصلاحيات الديبلوماسية حسب الفصل **55** من دستور **2011** الذي جاء فيه: ((يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء، وممثلو المنظمات الدولية.

يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الإتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها إتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون)).

1- سعيد الصديقي: (المؤسسة الملكية والسياسة الخارجية: قراءة في مفهوم "المجال المحفوظ" ومسارات التنفيذ)، مجلة الدولية، العدد الثالث، 2007، ص: 100

تؤكد مضامين هذه الفصول بشكل ضمني وصريح أن السياسة الخارجية مدرجة فعلا بالمجال المحفوظ للملك، حيث شكلت الميكانيزمات التاريخية والدينية بكل دلالتها التاريخية والرمزية تأصيلا لشرعية إحتكار المؤسسة الملكية لمركز القرار في المجال الدولي إحتكارا كاملا، ليكون بالتالي المشرف المباشر على ضمان إستمرارية النظام السياسي المغربي بمحيطه الإقليمي والدولي.

رغم توسيع دستور **2011** لإختصاصات السلطة التنفيذية والتشريعية في المجال الديبلوماسي، فقد حافظت المؤسسة الملكية على دور الفاعل الأساسي في صناعة التوجهات الإستراتيجية للسياسة الخارجية للمغرب، الذي أقرته لها جميع الدساتير المغربية منذ سنة **1962** لغاية الدستور الجديد، رغم أن هذا الأخير قد ساهم بالإنتقال إلى التدبير المشترك بين الملك وباقي الفاعلين (الحكومة على الخصوص) في المجال الخارجي.

فحتى أمام تعقد القضايا الدولية وإتساع نطاق الشؤون الخارجية تعود مسألة تدبير ملفات السياسة الخارجية والحسم في كل تفاصيلها للملك الذي يحتكر صياغة وتحديد التوجهات الأساسية، فيما يفوض الأمور التنفيذية والتقنية إلى باقي أجهزة الدولة، خاصة رئاسة الحكومة ووزرارة الخارجية، لكن دون التمتع بدور مستقل حيث تظل مساهماتهم في نطاق الخطوط العريضة التي يحددها الملك (**1**)، أما كل ما يرتبط بالقضايا الإستراتيجية والقرارات الكبيرة فإن الملك هو من يتولى مباشرتها وبلورتها وتنفيذها بنفسه خطوة بخطوة.

يستفاد مما سلف، أن عنصر الدين كمرجعية تاريخية، والتوظيف السياسي الواسع لمفاهيم البيعة والنسب الشريف وإمارة المؤمنين، شكلت دعامات أساسية لترسيخ سمو المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي وإستئثارها "بالمجال السامي"، المتمثل في تحديد سياسة الأمة ورسم خياراتها الأساسية وإتخاذ القرارات الكبرى.

فيما يقتصر دور رئيس الحكومة على كل ماهو أدنى من المجال الخاص بالملك، أي أن كل ماهو "ظرفي" يدخل في نطاق قيادة العمل الحكومي وإتخاذ التدابير لتنفيذ القرارات المتخذة، والقوانين البرلمانية والسهر على تنفيذ الإدارة لها.

---

1 - محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 196

على هذا الأساس، تتمايز وظيفة الملك نوعيا وجوهريا عن وظيفة رئيس الحكومة لكنهما لا تنفصلان، وبحسب مونتسكيو إن الأمير لا يقع في التفاصيل، فالملك يقرر ورئيس الحكومة ينفذ، وهناك من يرجع إستمرار التمييز بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة في البلدان الإسلامية ومن جملتها المغرب، أنه ليس من شرف الملك أن يشتغل بنفسه بمهام حكومية، غير أن هذه الفكرة لا تنسجم مع مفهوم ونمط الحكم بالمغرب الذي تميز عبر التاريخ بوجود السلطان كرئيس للدولة ورئيس للحكومة في ذات الوقت، والذي على أساسه تتحدد طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية التي تحكمها تبعية رئيس الحكومة الدستوري للملك في مختلف المجالات (**1**).

المبحث الثاني: مظاهرالتعاون بين رئيس الحكومة والبرلمان.

لم تعد الحكومة تكتفي بالتنفيذ بل تشارك في التشريع بشكل كبير، حيث صار بإمكان الأخيرة مقاسمة السلطة التشريعية أهم مجال ممنوح لها وهو التشريع، وبناء على ذلك تمتع رئيس الحكومة بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية بصلاحية تشريعية واسعة سمحت له بتوجيه العمل التشريعي، والتدخل في مراحل إنجازه (المطلب الأول)، فضلا عن إحتكامه على جملة من الأدوات والميكانيزمات التي تضمن صيانة المبادرة التشريعية للحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: العمل التشريعي لرئيس الحكومة.

تنطوي المهام التشريعية لرئيس الحكومة على نوعين من التشريع: تشريع عادي (الفرع الأول)، وتشريع تفويضي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريع العادي لرئيس الحكومة: المبادرة بإقتراح القوانين.

تشكل المبادرة بإقتراح القوانين مثال واضح للتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فبهذا الشأن ساوى الدستور المغربي طبقا لنص الفصل **78** منه بين الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان في حق المبادرة بالتشريع (**2**)، رغم أن الواقع العملي يظهر تفوق المبادرات التشريعية للحكومة مقارنة بالمبادرات التشريعية البرلمانية، والذي يبدو القانون المالي أكبر معبر عنه.

1- محمد أشركي: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 195

2- نص الفصل 78 من دستور 2011 في فقرته الأولى على أنه: ((لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق إقتراح القوانين)).

وفقا لذلك، إذا كانت الإختصاصات التشريعية المسندة إلى الحكومة في ظل دستور **2011** تتميز بتوسعها وتفوقها على المؤسسة التشريعية، فإن في مقاربتها وقراءتها دلالات متعددة وأبعاد متنوعة يمكن إستجلاؤها، بداية بتحديد ماهية التشريع الحكومي (الفقرة الأولى)، ثم تبيان مكانتها في المنظومة القانونية وأسبقيتها على حساب المبادرة البرلمانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ماهية الإختصاص التشريعي الحكومي.

إسوة ببعض الأنظمة المقارنة منح الدستور المغربي الحكومة إلى جانب البرلمان حق المبادرة بالتشريع، فما المقصود بالتشريع الحكومي؟ وماهي ضوابطه القانونية؟

أولا: المقصود بالتشريع الحكومي.

قبل الحديث عن معنى التشريع الحكومي يبدأ كل نص تشريعي مهما إختلفت درجته في البناء القانوني بمبادرة من قبل الجهة المختصة بذلك، إلا أن الفقه الدستوري يحصر مصطلح المبادرة بالتشريع في المرحلة الأولى من مراحل سن القانون على مستوى البرلمان.

لهذا لا يوجد تعريف دقيق موحد للمبادرة التشريعية، حيث إختلف الفقهاء فيما يتعلق بذلك، لكن بالمقابل أجمعوا على أنها تأتي في صدارة العملية التشريعية.

ومن أهم تعريفات الفقه للمبادرة بإقتراح القوانين، ما يلي: " للمبادرة بإقتراح القوانين هي ذلك العمل الذي يؤسس اللبنة الأولى للبناء القانوني، ويحدد موضوعه، ومضمونه، ومن دونه لا يقوم فهو جزء منه وليس خارجا" (**1**)، إذن فإقتراح القانون هو أول مراحل التي يمر عبرها التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة إقتراح ويسمى مشروع قانون، فقبل الإقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود، لكن بعد الإقتراح فإنه يصبح معروضا أمام البرلمان لكي يقره بعد فحصه سواءا كما هو، أو يعدله، أو يرفضه (**2**).

1- عبد القادر محمد القيسي: (الأحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين- دراسة مقارنة -)، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، سنة 2016، ص: 10

2- محمد عباس محسن: (إقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الإتحادي العراقي)، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، أ / قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 11، 2014، ص: 69

وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد، ولربما يتضمن تعديلا لقانون قائم في الواقع تعديلا جزئياً، أو كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم، كما يشترط لممارسة حق إقتراح القوانين توافر عنصر موضوعي وآخر شخصي، فمن ناحية يستلزم أن يستهدف الإقتراح وضع أسس التشريع الأولى، ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الإقتراح من المسالك التي يناقشها القانون وفقاً لدستور الدولة، فلا يكفي عنونة الفكرة التي يراد إدخالها إلى النظام القانوني بعبارة "إقتراح" والصحيح أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون (**1**).

من جهة ثانية، إختلفت الدساتير في تحديد الجهة صاحبة الحق في الإقتراح بحسب طبيعة النظام السياسي وأيضا تبعا للظروف السائدة في المجتمعات، فالدساتير التي تأخذ بالنظام الرئاسي تحرم السلطة التنفيذية من حق الإقتراح وتقصره على السلطة التشريعية، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام **1789**(**2**)، بحكم تبنيه الفصل الجامد للسلط، والذي يقوم على حفظ التوازن بين السلط ومنع تداخل الإختصاص فيما بينها.

لكن يبقى الغالب في هذا الإطار أن الدساتير التي تأخذ بنظام الفصل المرن بين السلط جعلت من إقتراح القوانين حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، كدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة **1958** الذي نص في الفقرة الأولى من المادة **39** على أنه: ((من حق كل من رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان المبادرة بـالتشريع))، وهوالتوجه ذاته الذي أخذ به الدستور الألماني لسنة **1949** الذي نصت مادته **76**على أنه: ((يجوز تقديم مشروعات القوانين إلى البوندستاغ من قبل الحكومة الإتحادية، أومن أعضاء البوندسرات، أومن أعضاء البوندستاغ)).

كذلك عليه الأمر بالنسبة للدستور السويسري لسنة **1999** الذي حدد في المادة **160** منه الجهة المكلفة بالمبادرة وإقتراح القوانين على البرلمان الإتحادي، في كل من أعضاء الجمعية الإتحادية، وكل مجموعة ولجنة برلمانية ومقاطعة، وكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، ومجلس المقاطعات، والمجلس الإتحادي التقدم بأي

1- محمد عباس محسن: (إقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الإتحادي العراقي)، المرجع السابق ، ص: 69

2- the of Constitution States United the States 1789, Section 7 (Article I): ((All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills)).

إقتراح بخصوص الموضوعات المطروحة للتداول والنقاش.

بدوره ٱنتهج الدستور الإيطالي الصادر سنة **1947** والمعدل سنة **2012** نفس التوجه بعد نصه في مادته **71** بأنه: ((بإمكان تقديم التشريع من قبل الحكومة، ولكل عضو من أعضاء البرلمان وتلك الهيئات والكيانات المخولة بموجب القانون الدستوري المعدل، ويمكن أيضا للشعب تقديم التشريعات من خلال طرح مشروع قانون مقسم إلى مواد وموقع من خمسين ألف ناخب على الأقل)).

أما في الجزائر فلم يختلف الأمر عن سابقيه حين أسند المشرع الدستوري سلطة المبادرة بالتشريع لكل من أعضاء المجلس النيابي والوزير الأول (**1**)، أما في تونس (**2**) فقد تميز الوضع بخصوصية معينة بعد أن جعل المشرع الدستوري من المبادرة التشريعة حقا مشتركا بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

وإذا كان النظام الدستوري المغربي قد أخذ بالنهج المقر لإزدواجية المبادرة بالتشريع، فإن النص الذي تكون الحكومة مصدره يسمى "بمشروع قانون"projet de loi، أما النص الذي يكون مصدره البرلمان فيسمى "مقترح قانون" proposition de loi، وقد تأكد هذا التمييز بين التسميتين في الدستور الحالي على خلاف ما كان عليه الوضع في الدساتير السالفة، حيث كان يطلق مصطلح "إقتراح قانون" على مبادرة كل من رئيس الحكومة، والبرلمان على السواء.

نظريا بإشراك المشرع الدستوري المغربي المؤسستين التنفيذية والتشريعية في المبادرة بإقتراح القوانين جعل هذا الحق يبدو مقسما بين البرلمان من جهة، والسلطة التنفيذية -أساسا الحكومة- من جهة أخرى، غير أنه من الناحية العملية وعلى غرار معظم الأنظمة لا تتقاسم هذه الأخيرة مع البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب، بل تتفوق عليه وذلك بفضل إتساع مجال التشريع لديها، مما يمنحها حرية أكبر بالمبادرة بالتشريع، وحيوية أكبر في صناعة القرار التشريعي، أيضا فالسلطة التنفيذية أثناء قيامها بالتنفيذ اليومي والسهرعلى إدارة المرافق العامة تصبح أجدر السلطات في الدولة على تفهم إحتياجات المجتمع، بالمقابل تخضع المبادرة البرلمانية بإقتراح

1- نص الدستور الجزائري لسنة 2016 في الفقرة الأولى من مادته 136 على ما يلي: ((لكلّ من الوزير الأول والنّوّاب وأعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين)).

2- نص الفصل 62 من الدستور التونسي لسنة 2014 على: ((تُمارَس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة)).

القوانين لجملة من الشروط الشكلية والموضوعية، والتي تشكل عائقا أمام حرية النواب لممارسة أولى خطوات العملية التشريعية التي تدخل في صميم الوظيفة التشريعية المخولة للبرلمان (**1**).

ثانيا: الضوابط القانونية للتشريع الحكومي.

منح الدستور المغربي لسنة **2011** لرئيس الحكومة حرية كبيرة في المبادرة بالتشريع ووفقا للتسلسل الإجرائي المقرر في الدستور، والقانون التنظيمي رقم **13 .065** المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، والقانون الداخلي لغرفتي البرلمان، يتولى رئيس الحكومة بشكل إمتيازي المبادرة بالتشريع عن طريق تقديم مشاريع القوانين إلى أحد مجلسي البرلمان بحسب الحالة، بعد المصادقة عليها بالمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، ليحاط بذلك علما (الملك) بمشروع القانون المزمع عرضه على البرلمان، كما تتاح له الفرصة إبداء رأيه حول مضمون المشروع، بل وإدخال التعديلات عليه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وتنصب مبادرة رئيس الحكومة من الدستور على القوانين العادية والقوانين التنظيمية كما كان مقررا في الدساتير السابقة، والتي خولت لرئيس لحكومة حق المبادرة بالتشريع في الميادين المندرجة في مجال القانون بما في ذلك القوانين التنظيمية وذلك كأصل عام؛ ما يتسق مع المقتضيات الدستورية المتعلقة بالمسطرة التشريعية بحسب ما جاء في الفقرة الأولى من الفصلين **78** و**85** من الدستور الحالي.

وتمر هذه النصوص القانونية بمرحلتين: مرحلة حكومية، ومرحلة برلمانية.

1- المرحلة الحكومية.

تخضع مبادرة رئيس الحكومة بإحالة مشاريع القوانين لدى أحد مكتبي مجلسي البرلمان لمجموعة من الضوابط الدستورية والتنظيمية وجب إتباعها، تبتدئ بإعداد السلطات الحكومية المعنية لمشاريع القوانين بشكل مشروع تمهيدي بناء على إلتزامات البرنامج الحكومي، ليتم بعد ذلك إحالة مشاريع القوانين على الأمانة العامة

1- عبد الحكيم سعيد: (دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي وهيمنة السلطة التنفيذية -دراسة مقارنة-)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص: 79، أنظر أيضا: خير الدين بن سونة: (التفوق الحكومي في مجال التشريع)، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد 2، أكتوبر سنة 2018، ص: 416

للحكومة لدراستها وإبداء الرأي بشأنها، وذلك في إطار المهام التي تضطلع بها في مجال تنسيق العمل التشريعي والتنظيمي للحكومة، والتحقق من مدى مطابقتها للدستور، وعدم مخالفتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، بعد ذلك تقوم هذه الأخيرة بإحالة المشروع على السلطات الحكومية قصد إبداء الرأي في شأنه داخل أجل محدد، ليتم عرضه على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة قصد إستقبال آراء الهيئات والفاعلين وفئات من المجتمع المدني (**1**).

يتلو ذلك نشر الأمانة العامة للحكومة (حسب الحالة) ردود الوزارة المعنية على الملاحظات المثارة بشأن مشاريع القوانين المعروضة للتعليق بموقعها الرسمي، وتقوم الأمانة العامة للحكومة بعد تجميعها للملاحظات بشأن مشاريع القوانين عند الإقتضاء وبتنسيق مع السلطات الحكومية المعنية بالبث في الملاحظات المثارة، أو تنظيم إجتماعات وزارية مصغرة أو موسعة لتسوية إختلاف الرؤى بين السلطات الحكومية من الناحية القانونية، وتتم هذه الإجتماعات إما على صعيد رئاسة الحكومة أو الأمانة العامة للحكومة بحضور ممثلي الوزارات المعنية أو بحضور الوزراء بصفة شخصية، ليتم بعد ذلك إعداد صيغة رسمية لمشاريع القوانين (**2**).

ليتم بعد ذلك طبقا للمادة **13** من القانون التنظيمي رقم **065.13** المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، تولي الأمانة العامة للحكومة توزيع مشاريع النصوص التشريعية على أعضاء الحكومة قبل عرضها على مجلس الحكومة للتداول في شأنها. بعدها يتداول مجلس الحكومة طبقا لأحكام الفصل **92** من الدستور في النصوص التشريعية المدرجة في جدول أعمال المجلس، وتقدم الحكومة بيانا عن أشغال المجلس إلى وسائل الإعلام، حيث يتضمن البيان المذكور خلاصات التداول حول مشاريع القوانين وفقا للمادة **16** من القانون رقم **065.13**.

أما بخصوص المجلس الوزاري فهو يتداول في مشاريع القوانين التنظيمية، ومشاريع قوانين الإطار التي تضع إطارا للأهداف الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية، وأيضا مشاريع القوانين الخاصة بالمجال العسكري (الفصل **49** من الدستور).

1- دليل القواعد المتعلقة بالمسطرة التشريعية، منشورات الوزراة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني الطبعة الثانية، دجنبر 2015، ص: 9

2- نفس المرجع، ص: 14

2- المرحلة البرلمانية.

تتشكل هذه المرحلة من عدة مراحل تبتدء بالإحالة لغاية المصادقة.

أ- مرحلة الإحالة والإيداع.

حسب الفصل **78** من الدستور تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب.

غير أن مشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية، والقضايا الإجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين.

وتطبيقا للفصل المذكور والمادة **21** من القانون رقم **065.13** تودع مشاريع القوانين التي تم التداول فيها بالمجلس الحكومة، أو المجلس الوزاري أو هما معا حسب كل حالة على حدة لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان، وذلك بواسطة رسالة إيداع عادية يوقعها رئيس الحكومة وتوجه إلى رئيس المجلس المعني، على عكس ما معمول به في فرنسا بحيث يتم إحالة مشاريع القوانين على البرلمان بمرسوم لرئيس الحكومة موقع عليه من طرف الوزير أو الوزراء المكلفين بالدفاع عنه ومناقشته أمام البرلمان (**1**).

ويتم إحالة مشاريع القوانين بصيغتها الورقية والإلكترونية، وتكون مرفوقة بالتقارير في حالة إحالتها من المجلس الآخر (المادة **172** من النظام الداخلي لمجلس النواب) (**2**)، ليقوم بعد ذلك مكتب المجلس فور توصله بمشاريع القوانين التي تم إيداعها لديه بتوزيعها على أعضاء المجلس (المادة **173** من النظام الداخلي لمجلس النواب) (**3**).

يشار أيضا أنه يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي مرحلة من مراحل المسطرة قبل الموافقة

1- حبيب الدقاق: (العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب)، مطبعة الأمنية، طبعة 2010، الرباط، ص: 243

2- تقابلها المادة 193 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

3- تقابلها المادة 194 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

النهائية عليها (**177** من النظام الداخلي لمجلس النواب) (**1**).

ب – مرحلة الإحالة على اللجان البرلمانية الدائمة.

أهم ما يميز هذه المرحلة هو إحالة رئيس المجلس طبقا للفصل **80** من الدستور لمشاريع القوانين التي تم إيداعها بمكتب المجلس على ما يعرف باللجان الدائمة، وهي لجان يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، والذي يتمثل في الدراسة التمهيدية والتحضيرية لمختلف القضايا والموضوعات التي تدخل في إختصاصها تمهيدا لإقرارها من البرلمان، فهي بمثابة مخابر تشريعية للبرلمان، وبالتالي فلا يجوز المناقشة والتصويت على مشروع أو مقترح قانون دون أن يتم عرضه وتقديمه للجان المختصة (**2**).

في هذه المرحلة من التشريع يعتبر دور اللجان الدائمة جوهريا ومحوريا، حيث تقوم بدارسة حيثيات المشروع المعروض عليها وفق إجراءات محددة، تبتدئ ببرمجة مكتب اللجنة الدائمة المعنية دراسة مشاريع القوانين المعروضة عليها في أول إجتماع لها في ظرف أسبوع من تاريخ إحالتها عليها، ويتم إخبار الحكومة بواسطة رئيس المجلس، ويعلن رئيس اللجنة في بداية إجتماعاتها عن جميع النصوص التي أحيلت عليها وكذا عن البرمجة الزمنية التي قررها مكتب اللجنة لدراسة تلك النصوص والتصويت عليها (**3**).

تأتي بعد ذلك مرحلة المناقشة العامة وتكون إجمالية حيث يتم إخضاع هذه المشاريع لنقاش عميق، يمكن أن يصل في بعض الأحيان إلى مناقشة سياسة الحكومة، أو مجال من المجالات الخاصة بوزارة ما، كذلك الأمر بالنسبة للنص المعروض للدرس أمام اللجنة البرلمانية المختصة، ثم تليها بعد ذلك مناقشة تفصيلية تهم مناقشة النص مادة مادة، أو مناقشتها بابا بابا، أو فصلا فصلا حسب الإقتضاء، يتبعها حق التعقيب والرد من طرف الجهة صاحبة النص (**4**).

1- تقابلها المادة 196 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

2- ياسين بويركل: (اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي – دراسة في الإختصاص والأداء-)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، شتنبر 2019، ص: 3

3- المادة 180 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 199 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

4- المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 206 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

جدير بالذكر أن أشغال هذه المناقشة تعرف حضورا فعالا للحكومة لما لها من معلومات ومعطيات حول نص المشروع، إذ تشرع هذه اللجان في دراسة النص بالإستماع إلى عرض ممثل الحكومة، يتبع بمناقشة بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة للمشروع مادة مادة، وعند الإقتضاء بابا بابا أو فصلا فصلا، هذا الأخير يعمد للإجابة على كل التساؤلات الموجهة له، مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص نص المشروع القانون المعروض عليها، وبالتالي محاولة إقناع النواب بوجهة نظر الحكومة حول موقفها (**1**).

يتبع ذلك تقديم التعديلات مكتوبة وموقعة في نسخ بعدد أعضاء اللجنة، وتنظر اللجنة في التعديلات المقترحة بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل أو أقل من ذلك إذا ما تم الإتفاق بين أعضاء مكتب اللجنة، لتناقش بعد ذلك التعديلات تعديلا تعديلا، كما يمكن للجن الدائمة أن تستحدث لجانا فرعية بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها، حسب القطاعات الخاضعة لإختصاصها والتعديلات المقدمة بشأن النصوص المعروضة عليها، ويرأس اللجنة الفرعية رئيس اللجنة الدائمة، أو أحد نوابه (**2**).

بالتالي، فإن اللجان الدائمة تقوم بدور أساسي في المناقشة لأي نص أمامها قبل عرضه على الجلسة العامة، حيث تقدم اللجنة تقريرا لمختلف النقاشات والتعديلات التي أدخلت على المشروع الأصلي حتى المصادقة النهائية عليها من طرف أعضاء اللجنة، لكن بالرغم من الدور الهام الذي تلعبه اللجان في المناقشة والتعديل فإنها لا تملك حق التقرير الذي يعهد للجلسة العامة، والتي تظل مقيدة بالتعديلات التي تحدثها اللجان المعنية، وللحكومة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة الدائمة المختصة (**3**).

بعد ذلك تصوت اللجان الدائمة على كل تعديل بمفرده، بعده تصوت على المادة كما تم تعديلها، أو كما جاءت في مشروع القانون وتصوت في النهاية على مشروع القانون برمته (**4**)، وتنظر اللجان في النصوص المعروضة عليها في أجل **60** يوما من تاريخ الإحالة عليها قابلة للتمديد **30** يوما بناء على تقرير يرفعه رئيس اللجنة إلى مكتب المجلس يشرح فيه الأسباب (**5**).

1- المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 206 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

2- المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 206 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

3- المادة 188 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

4- المادة 193 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 206 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

5- المادة 183 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 209 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

ويتم التصويت عن طريق إحتساب الموافقين، والمعارضين، ثم الممتنعين، ويمكن أن يسجل أعضاء اللجنة عدم مشاركتهم في التصويت ويسجل ذلك في المحضر، حيث يتم وضع تقرير من طرف اللجنة الدائمة المختصة يرفع إلى الجلسة العامة للمجلس من طرف مقرر اللجنة ليناقش في ضوئه مشروع القانون (**1**).

يعتبر التصويت حقا شخصيا لا يمكن تفويضه، على عكس المشرع الفرنسي الذي منح للبرلماني صلاحية تفويض حقه في التصويت لبرلماني آخر، ويتم بموجب ذلك إخبار رئيس اللجنة أو رئيس الجمعية الوطنية بهذا التفويض (**2**).

ج – مرحلة الإحالة على الجلسة عامة.

تخضع مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين والتصويت عليها بالجلسة العامة من حيث المبدأ لنفس المسطرة المطبقة داخل اللجان الدائمة.

فبعد الإنتهاء من دراسة مشروع القانون المقترح تقوم اللجان الدائمة بتسجيله في جدول أعمال الجلسة العامة مصحوبا بتقرير اللجنة التي تدارسته، بعد ذلك تقوم اللجان بإعداد تقريرها التمهيدي الخاص بمشروع القانون يقدمه مقررها في الجلسة العامة، وتعتبر مرحلة المناقشة حاسمة في قبول النص القانوني أو رفضه، وإن أول شيء أشترط في قبول مناقشة النصوص داخل الجلسة العامة هو أن تكون موضوعة من قبل اللجان المختصة، كما نص على ذلك كل من المادة **185** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة **211** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

بعدها يتم الإستماع لممثل الحكومة، ليتم بعد ذلك تقديم تقرير اللجنة المختصة الذي يبقى للرئيس صلاحية تقدير الوقت المخصص لتقديمه حالة عدم تحديده من طرف ندوة الرؤساء (**3**)، ولا يكمن أن تعرض بعد ذلك للمناقشة والتصويت إلا حالة واحدة تتعلق بالدفع بعدم قبول دراسة المشروع لتعارضه مع الدستور (**4**).

1- ياسين بويركل: (اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي – دراسة في الإختصاص والأداء-)، المرجع السابق، ص: 18

2- نفس المرجع، ص: 18

3- المادة 186 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة211 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

4- المادة 187 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 216 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

وعليه، لا يمكن السماح بداية كل مناقشة بأي تدخل إلا في حالة إثارة عدم دستورية المقترح عن طريق دفع موقع من لدن أحد أعضاء الحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة، وتؤدي المصاقة على هذا الدفع رفض النص المثار بشأنه وحذفه.

ثم بعد إختتام المناقشة العامة لا يمكن إعطاء الكلمة لأي متدخل بعد ذلك، إلا إذا طلب رئيس فريق أو منسق المجموعة، أو الحكومة، أو رئيس اللجنة التي درست النص، أو عشر أعضاء المجلس على الأقل إرجاع النص إلى اللجنة المختصة مع بيان أسباب تقديم الطلب والتحديد عند الإقتضاء للمواد أو المقتضيات القانونية المقترح تعميق الدراسة بشأنها من جديد، ويعرض طلب الإرجاع على المجلس للبت فيه ما لم يكن مقدما من طرف الحكومة (**1**).

أما في حالة الموافقة على الطلب يحيل رئيس المجلس إلى اللجنة المختصة صيغة مشروع أو مقترح القانون كما صادقت عليه ورفعته إلى المجلس، وفي حالة عدم المصادقة على الطلب يشرع مباشرة في مناقشة مواد النص، ولا يجوز تقديم الطلب المذكور بخصوص نفس النص لأكثر من مرة واحدة (**2**).

وعلى غرار الفصل **83** من الدستور نص النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان على حق كل من أعضاء المجلس والحكومة في إقتراح التعديل بعد إفتتاح المناقشة، لكن شرط أن تقدم تلك التعديلات أمام اللجنة التي يعنيها الأمر، حيث تقدم التعديلات كتابة وموقعة من طرف صاحبها إلى رئاسة المجلس داخل أجل **48** ساعة التي تسبق موعد إنعقاد الجلسة العامة المخصصة لمناقشة التعديلات بالنسبة لمجلس النواب وقبل الساعة الرابعة والنصف من اليوم السابق لإنعقاد الجلسة العامة بالنسبة لمجلس المستشارين، وللحكومة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المعنية، وفي حالة عدم معارضة الحكومة للتعديلات التي لم تعرض على اللجنة التي يهمها الأمر يفتح باب المناقشة حول هذا التعديل أو التعديلات (**3**).

بعد الإنتهاء من مناقشة النص الذي تتعلق به هذه التعديلات يشرع في مناقشة التعديلات المتعلقة بكل مادة

1- المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 217 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

2- المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 217 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

3- المادة 194 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 220 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

ويصوت عليها قبل التصويت على النص الأصيل، وبعد ذلك يشرع في التصويت على كل مادة على حدة (**1**)، ويمكن للمجلس أن يبت بتصويت واحد في النص، كله أو بعضه بطلب من الحكومة مع الإقتصار على التعديلات المقترحة والمقبولة من قبلها.

بعدها يتم عقد مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والإثراءات التي تثار في الجلسة العامة، وتتوج هذه المرحلة بتقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون.

د- مرحلة المناقشة والتصويت.

عند إنتهاء اللجان من دراسة مشروع القانون يعرض النص على مكتب المجلس من أجل مناقشته والتصويت عليه مصحوبا بتقرير اللجنة التي درسته، بحيث إعتمد الدستور المغربي أسلوب المناقشة العامة كأصل عام، ولايتم اللجوء لأسلوب المصادقة المختصر كأسلوب إستثنائي في مجال المناقشات البرلمانية إلا عبر جملة من الإجراءات المعقدة، بالنظر للدور المهم الذي تلعبه الأجهزة الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان (الرئيس- اللجان الدائمة- ندوة الرؤساء) (**2**)، وهذا من شأنه أن يعزز من سلطة البرلمان في مجال المناقشة والتصويت على النصوص القانونية على مستوى الجلسات العامة.

بعد ذلك، يتداول كل من مجلسا البرلمان بالتتابع بحسب الفصل **84** من الدستور في كل مشروع قانون بغية التوصل للمصادقة على نص واحد، كما يتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الأخر في الصيغة التي أحيل بها إليه، وفي حال الخلاف بين المجلسين يعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه بالأغلبية النسبية وبالأغلبية المطلقة لأعضاءه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية أو المجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية، الشيء الذي يؤكد بأن مجلس النواب يبقى هو صاحب الكلمة الفصل في خروج النص القانوني لحيز الوجود في حالة إستمرار الخلاف بين المجلسين، بحيث لا يمكن للحكومة التدخل لسحب مشروع القانون بعد إلغاء دستور سنة**2011** لنظام اللجنة الثنائية المختلطة التي تطلبها الحكومة،

1- المادة 195 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 221 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

2- المواد من 198 إلى 203 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، وكذا المواد من 228 إلى 232 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

وأبقى على نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين (**1**) لتسوية الخلاف، مع إعطاء سلطة القرار النهائي لمجلس النواب.

ه- مرحلة التصديق (عرض مشروع القانون على الملك).

بعد الموافقة على مشروع القانون من طرف البرلمان وفقا للأغلبية التي يتطلبها الدستور يتم عرضه على أنظار الملك للموافقة أو الإعتراض عليه، وفي حال الموافقة يتم وضع الخاتم الملكي على مشروع القانون ليصبح بذلك قانونا وتسمى هذه الحالة بالتصديق.

أما في حالة الإعتراض فيمكن للملك أن يطلب من كلا المجلسين قراءة جديدة للمشروع أو المقترح القانون، وتطلب هذه القراءة بخطاب ولا يمكن أن ترفض بحسب الفصل **95** من الدستور (**2**).

ويعتبر هذا الحق جزءا مهما في العملية التشريعية كونه يخول للملك مشاركة غير مباشرة في العمل التشريعي، ووسيلة للتأثير على المجلس التشريعي وفرض إرادته عليه بما يضمن نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال مراجعة النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان ومحاولة إصلاح وتصحيح ما يمكن أن يقع من أخطاء، وكذا إزالة وتوضيح كل إبهام أو غموض (**3**)، بخلاف الدستور الفرنسي سنة **1958** الذي لم يمنح لمصادقة رئيس الدولة أية قيمة، حيث نص في المادة **10** منه على أنه للرئيس أن يطلب إجراء مداولة جديدة لإعادة النظر في مضمون النصوص التي أقرتها السلطة التشريعية، وليس له أن يطلب وضع تعديلات معينة، وبالتالي فليس لرئيس الجمهورية الحق في المصادقة على القوانين.

1- يسمى بالمكوك" navete" وهو الإجراء الذي يمر به النص التشريعي من خلال حركة الذهاب والإياب من أجل دراسة النص والتعديل المحتمل لنص القانون بين المجلسين، إذ يقتصر النقاش في هذه الحالة على نقاط الإختلاف.أنظر بهذا الخصوص: يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2015-2014، ص ص: 98-97

2- ينص الفصل 95 من الدستور المغربي لسنة 2011 على مايلي: ((للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون. تُطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة)).

3-عبد الصديق شيخ – عبلة حماني: (تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية)، مجلة الأستاذ الباحث للدرسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، سنة 2020، ص: 464 ، أنظر: أيضا يوسف راشد فليفل: (وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية- دراسة مقارنة-)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2016، ص: 16

جدير بالذكر هنا أن الدستور المغربي قد ألغى إمكانية لجوء الملك للإستفتاء التشريعي في شأن كل مشروع، أو إقتراح قانون بعد القراءة الثانية والمشار له في نص الفصل **69** من دستور **1996** (**1**).

زيادة على ذلك لم يحدد الدستور المغربي مهلة للملك للإضطلع على القانون والتصديق عليه، خلافا لبعض الدساتير إذ عادة ما تتراوح هذه المدة بين أسبوعين وشهرين، وإذا لم يعترض رئيس الدولة على القانون خلال هذه المدة أعتبر قانونا وأصدر (**2**)، ومن بين هذه الدساتير الدستورالمصري لسنة **2014** الذي نص في مادته **123** على أنه: ((لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الإعتراض عليها. وإذا إعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد أعتبر قانونا وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقر ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، أعتبر قانونا وأصدر)).

و- مرحلة الإصدار.

بعد إكتمال إجراءات مصادقة البرلمان، يحتاج نص القانون لكي يصير نافذا من الناحية القانونية ويمتثل له الجميع أن يتم إصداره من طرف الجهة المخول لها لإشهاره ونشره في الجريدة الرسمية حتى يكون الجميع على علم به.

لذلك يعد الإصدار مرحلة أساسية من مراحل العملية التشريعية فهو يعتبر بمثابة شهادة ميلاد للتشريع، ويقصد به كل عمل يتضمن أمرا صادرا من السلطة الدستورية المختصة (غالبا ما يكون رئيس الدولة) يعلن فيه عن ميلاد قانون جديد مستوفيا لجميع الأركان الشكلية والموضوعية لسن القانون، من إقتراح، ومناقشة، وتصويت وتصديق، وهو إثبات لوجود القانون الذي قام البرلمان بإقراره (**3**)، وقد خول المشرع الدستوري المغربي الملك وحده هذه الصلاحية التي تجعل منه شريكا مهما بعملية التشريع، ووضع نص القانون موضع النفاذ ليصبح ساريا

1- نص الفصل 69 من دستور 1996 على أنه: ((للملك أن يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو إقتراح قانون بعد أن يكون المشروع أو الإقتراح قد قرئ قراءة جديدة، اللهم إلا إذا كان نص المشروع أو الإقتراح قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قرائته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم)).

2- محمود محمد علي صبره: (الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين)، مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص: 41

3- هاتف محسن كاظم: (تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الإتحادية الفدرالية- دراسة مقارنة-)، دار السنهوري، الطبعة الأولى 2017، بيروت، ص: 284

في حق الأفراد والمؤسسات خلال الثلاثين يوما التالية من إحالته على الحكومة بعد تمام الموافقة عليه (الفصل **50** من الدستور)، لذلك فالملك هو من يعطي الأمر بتنفيذه، ويتم إصدار القانون بموجب ظهير شريف يسمى "ظهير الإصدار"، يوقعه بالعطف رئيس الحكومة بحسب الفقرة الأخيرة للفصل **42** من الدستور، أما إذا تعلق الأمر بقانون تنظيمي فلا يصدر الأمر بتنفيذه إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته للدستور (الفصل **85**).

ز- مرحلة النشر.

يقصد بنشر التشريع إبلاغه وجعله معلوما لدى عموم المخاطبين بأحكامه، ومنحهم فرصة معينة لمعرفة تلك الأحكام المترتبة على هذا القانون الجديد، ويلزم بنشره بالجريدة الرسمية التي تعد وسيلة لا غنى عنها للعلم بالتشريع، وذلك خلال أجل أقصاه شهر إبتداءا من تاريخ إصداره من طرف الملك، وبمجرد إنتهاء الفترة المخصصة لبداية تطبيقه فإنه يصبح قابلا لتنفيذ وملزما للجميع (الفصل **50** من الدستور)، علما أن ظهائر إصدار الأمر بتنفيذ القوانين توقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة (الفصل **42** من الدستور) (**1**).

وبالرغم مما تبدوعليه مسطرة التشريع الحكومي من الناحية الشكلية، من طول وتعقد الأشواط التي يقطعها، يبقى متفوقا على المبادرة البرلمانية ويتمتع بالأولوية، بحكم أنه يصدر عن الجهة هي الأقدر والأكثر دراية بما يمس بالواقع العملي.

الفقرة الثانية: تفوق التشريع الحكومي أمام المبادرة البرلمانية.

بفضل وجودها في وضعية تسمح لها معرفة دقائق الأمور وتفاصيل مشاكل المجتمع، تتفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع على المبـادرات التشـريعية البرلمانيـة مـن حيث عدد المبادرات التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية، ما يجعل الحكومة صاحبة الجزء الأعظم من التشريعات المصادق عليها من لدن البرلمان، بفضل مـا تتميـز بـه المشـاريع الحكوميـة مـن جديـة أفكارهـا، وعمـق دراسـتها، وحسـن صـيابتها، وتطابقهـا مـع السياسـة العامة للدولة، وصدورها في حدود إمكانياتها المالية، مقارنـة بأعضـاء البرلمان الذين تنقصهم

1- جاء في الفقرة الثالثة من الفصل 42 من دستور 2011 ما يلي: ((تُوقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول41 و44) الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و(51 و57 و59 و130) الفقرتان الأولى والرابعة و174).

الكفاءة والتخصص.

ويشكل هذا الأمر ظاهرة عامة في مختلف الأنظمة؛ فعلى سبيل المثال بفرنسا من جملة **551** قانون صادق عليه البرلمان في المدة النيابية السابعة **1981 – 1986** كان منها **507** قانونا من أصل حكومي، مما يعادل أكثر من **92 %**من جملة المبادرات، أما خلال المدة النيابية الثامنة **1986 – 1988** بلغت نسبة التشريع الحكومي مايعادل **82 %** من المبادرات التشريعية (**1**).

كذلك كان الحال بالنسبة للمغرب الذي شهد عبر مختلف تجاربه النيابية إحتكارا للحكومة للجزء الأعظم من الإنتاج التشريعي، بداية من الولاية التشريعية الأولى (**1963-1965**)، فمن بين **6** قوانين صادق عليها البرلمان بلغ عدد مشاريع القوانين الحكومية **5** مشاريع، مقابل مقترح قانون واحد، أي ما يمثل نسبة**99٪** من مجموع المبادرات التشريعية، أما خلال الولاية النيابية الثانية (**1970-1971**) فقد شهدت عجزا تاما للبرلمان عن ممارسته لوظيفة التشريع، بحيث إقتصرت العملية التشريعية على مبادرة الحكومة بتقديمها لمشاريع قوانين بلغ مجموعها **23** مشروعا، بما يمثل نسبة **100٪**، أما خلال الولاية النيابية الثالثة **(1977-1983)** فمن أصل **145** قانونا صادق عليها البرلمان، بلغ عدد المشاريع الحكومية **131** مشروعا أي بنسبة تعادل **90.34٪**، فيما لم يتجاوز عدد مقترحات القوانين **14** بنسبة تعادل **9.65٪** (**3**).

بدورها لم تحذ الولاية الرابعة (**1984- 1992**) عن هذه القاعدة حيث سجلت تفوقا مهما للتشريع الحكومي على التشريع البرلماني، حين تمت المصادقة على **199** مشروع قانون من أصل **202** قانون، أي بما يعادل نسبة **92.99٪**، مقابل المصادقة على **15** إقتراح قانون من أصل **131** مقترح قانون، أي بنسبة **7٪** (**3**).

1- لبنى رحماني خيرة: (المبادرة بالقوانين بين المبادرة البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016)، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص الدولة والمؤسسات)، جامعة جفلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 44

2-Assma Ahmyiane :(Le pouvoir législatif au Maroc entre rationalisation et auto rationalisation parlementaire), Journal d'Economie, de Management, d'Environnement et de Droit(JEMED), ISSN 2605-6461, Vol 2. N°2, mai 2019, p: 4.

3-op.cit, p: 4.

وشهدت الولاية التشريعية الخامسة (**1993-1997**) المصادقة على **13** مشروع قانون من أصل **147** مشروع، أي بما يعادل نسبة**90.84٪**، فيما لم يبلغ مقترحات القوانين المصادق عليها سوى **14** إقتراح قانون من أصل **110** مقترح، بما يعادل نسبة **9.15٪**، وخلال الولاية التشريعية السادسة (**1997-2002**) صودق على **176** مشروع قانون من أصل **185**، بما يعادل نسبة **89.79٪**، مقابل المصادقة على **20** إقتراح قانون من أصل **143**، بما يعادل نسبة **10.20٪**، أما الولاية النيابية السابعة (**2002-2007**) فقد عرفت المصادقة على **215** مشروع قانون من أصل **228** مشروع، بما تعادل نسبته **95.55٪**، فيما تمت المصادقة على **10** مقترحات للقوانين من أصل**187** مقترح بنسبة تعادل **4.44٪** (**1**).

كذلك كان شأن أول ولاية تشريعية في ظل الدستور الجديد (الولاية التشريعية التاسعة **2011-2016**)، التي شهدت بدورها تفوق رئيس الحكومة وباقي الوزراء على البرلمان في مجال التشريع، فالبرغم من أن هذه التجربة عرفت لأول مرة تفوقا للمبادرة البرلمانية التشريعية من الناحية العددية، فقد ظلت المبادرة الحكومية الأقوى حضورا من ناحية الكيف، حيث كانت أغلب القوانين المصادق عليها ذات أصل حكومي، ويبين الجدول التالي تفاصيل النشاط التشريعي لكل من الحكومة والبرلمان موزعة على خمس سنوات.

1-Assma Ahmyiane :(Le pouvoir législatif au Maroc entre rationalisation et auto rationalisation parlementaire), op.cit, p : 4.

جدول رقم 1: مشاريع و مقترحات القوانين المقدمة خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016

الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016	عددالمشاريع الحكومية	عددالمشاريع الحكومية المصادق عليها	عدد المقترحات القوانين	عدد مقترحات القوانين المصادق عليها
السنة التشريعية الأولى 2012	60	19	22	1
السنة التشريعية الثانية 2012-2013	103	65	154	6
السنة التشريعية الثالثة 2013-2014	117	81	158	4
السنةالتشريعية الرابعة 2014-2015	136	89	208	6
السنة التشريعية الخامسة 2015-2016	134	105	227	5
المجموع	550	362	769	22

المصدر: الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان و المجتمع المدني

- إعداد شخصي –

بالنتيجة يتضح من خلال هذه الإحصائيات هيمنة الحكومة على مجال التشريع، فبالرغم من التحسن الملموس في قدرة البرلمان على المبادرة بالتشريع على مدار سنوات الولاية التشريعية، بحيث بلغ مجموع المبادرات البرلمانية **769** مقترح قانون كأعلى حصيلة برلمانية عرفها المغرب بالمقارنة مع الحقب النيابية السابقة، إلا أن هذا الأخير لا يزال غير قادر على أداء وظيفته التشريعية بالشكل المطلوب، الذي يواكب تطور الحاصل داخل الدولة أوخارجها بسبب فعاليته المحدودة، حيث أن أغلب مقترحات القوانين لا تصل لمرحلة لأن تصير قانونا نافذا، بل إن مجموع المقترحات المقبولة طيلة السنوات الخمس بلغ **22** مقترح قانون من أصل **769** مقترحا، أي بمعدل **4** مقترحات في السنة، بالرغم من أن الدستور المغربي قد أتاح هامشا كافيا لمناقشتها بنصه في الفقرة الثانية من الفصل **82** على أنه: ((يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة)).

على خلاف ذلك، تميز التشريع الحكومي بفاعلية ونجاعة أكثر، رغم العدد الكبير لمقترحات القوانين المقدمة من البرلمان مقارنة بمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، حيث بلغ مجموع مشاريع القوانين المصادق

عليها **362** مشروع قانون من أصل **550** مشروع، وهو ما يعكس التفوق الواضح والصريح للحكومة على البرلمان في نفاذ التشريع، ولعل هذا التفوق يرجع لتوفرها على معلومات أكثر دقة عن الوضع الإقتصادي والإجتماعي مما يسهل عليها المبادرة بالتشريع، فضلا عن توفرها على الخبرات والكفاءات المؤهلة لذلك، ما يجيز القول أن البرلمان لم يعد في حقيقة الأمر المصدر المادي والفعلي للتشريع ولا يشكل إلا المصدر الشكلي، نظرا لما تفرضه العقلنة البرلمانية من تقليص لمضمون هذه الصلاحية وتقييد ممارستها (**1**).

ومن الأسباب الأخرى المكرسة لتفوق المبادرة الحكومية (مشاريع القوانين)على حساب المبادرة البرلمانية (مقترحات القوانين)، يذكر منها:

1- عدم تقييد المبادرة الحكومية.

لم يقيد المشرع الدستوري المغربي المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية ولم يحدد لها المجال الذي تتدخل به بواسطة مشاريعها، فلها أن تبادر بمشاريع قوانين في مختلف المواضيع حسب برنامجها وأولوياتها، ولها أن تتحرك في المجالين القانوني أو التنظيمي، فعلى الرغم أنه يبدو للوهلة الأولى بإتساع مجال القانون وميادينه وتواجده في كل أبواب الهندسة الدستورية، إلا أن طريقة الحصر الدستور تجعل من البرلمان مشرعا ثانيا، أمام فتح مجال التنظيم للسلطة التنفيذية، بمعنى أنه إذا كان مجال القانون محدد من الناحية الدستورية فليس هناك ما يمنع من توسع نطاقه من الناحية العملية، إذ يمكن للحكومة إدراج أحكام تنظيمية في مشاريعها القانونية التي تقدمها للبرلمان للتصويت عليها والتي ستكتسي على إثرها صفة التشريع، بالتالي يصدر النص التشريعي ذو المحتوى التنظيمي في كل أحكامه، أو في جزء منها من دون إمكانية رفضه من قبل المحكمة الدستورية لعدم إحترام قاعدة الفصل بين مجال التشريع والتنظيم، ومن هنا يظهر أن المشرع الدستوري فتح المجال واسعا أمام الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين، بحيث تجد هذه الأخيرة نفسها حرة في إدراج ما تره مناسبا من تشريع دون أن تهتم بمعيار التفرقة بين التشريع والتنظيم، لأن كل ما لا تقدر عليه الحكومة بتمريره وفرضه عن طريق

1- نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011؛ من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، مجلة مسالك، عدد مزدوج 26-25/ 2014، السنة العاشرة، ص: 47

Voir aussi :Piérre AVRIL: (le parlement législateure),Revue française de science politique,Vol. 31, No 1 (FÉVRIER 1981), p : 15

المشاريع، فإنها تمرره عن طريق آلية اللوائح وبذلك تضمن تفوق مبادراتها على مبادرات البرلمان.

2- تمتع مشاريع القوانين الحكومية بإمتياز أولوية النظر.

وهو ما يبدو منطقيا لكون أن الدستور المغربي منح الحكومة أسبقية التشريع (1)، بحكم أن المبادرات التشريعية البرلمانية تملك حظا ضعيفا لأن تصبح نصوصا قانونية نافذة لأسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور على أكمل وجه، زيادة على ذلك تبقى الحكومة السلطة الأقدر على معرفة القوانين التي تواكب تطور المجتمع في إطار تجسيدها لمخطط العمل الذي تسعى لتنفيذه، وهو ما يشكل لها فرصة حقيقية لتقديم، وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي إقتراح قانون.

3- هشاشة القوة الإقتراحية للبرلمان.

بالرغم من تنصيص المشرع الدستوري المغربي كون أن المؤسسة التشريعية هي المشرع الأصلي، فقد أضحت نظير ما تعرف من صعوبات مشرعا إستثنائيا، منها ما يرتبط بما هو داخلي يتمثل بضعف تكوين أعضاء البرلمان، حيث يتطلب إقتراح القانون وجود تكوين علمي وقانوني لنخبة برلمانية مؤهلة للقيام بهذا الدور بكفاءة، وأمانة قادرة على منح الممارسة البرلمانية مدلولها الحقيقي، سواء كانت أغلبية مساندة للحكومة أو معارضة تقوم بدور القوة الإقتراحية (2)، غير أن الواقع العملي للنخبة البرلمانية في المغرب يبتعد بشكل ملموس عن هذا التصور، فكيف لبرلمان يضم نسبة مهمة من الأعضاء الأميين لا يعرفون الكتابة والقراءة مناقشة مشاريع قوانين تمت صياغتها من خبراء قانونيين وأكاديميين، في ظل عدم وجود ما يمنع ترشحهم للإنتخابات البرلمانية؟ فضلا عن كون بعض أعضاء البرلمان كان للمال والنفوذ دور مهم في وصولهم إلى غرفتي البرلمان، الأمر الذي يجعلهم بعيدين كل البعد عن صناعة القانون، وهو ما انعكس بشكل سلبي على مردودية العمل البرلماني وأثر في فعاليته من حيث جدية النقاشات داخله، بحيث تؤكد التجربة المغربية أن دور النخب البرلمانية يقتصر فقط على التصويت على المشاريع فقط في الصيغة التي قدمتها الحكومة من دون

1- نصت الفقرة الثانية من الفصل 78 من دستور 2011: ((تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الإجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين)).

2- Michel Bauer: (Des Elites Légitimes?), Revue problèmes politiques et sociaux, (no,848 décembre) 2000), p : 51.

مناقشتها والوقوف على مكامن الخلل فيها، فضلا على عدم الإلمام بشكل كامل بوظيفة البرلمان الأساسية المتمثلة بالتشريع من حيث تقديم مقترحات القوانين وكذا في تحريك وسائل الرقابة (1).

زيادة على قلة خبرة النواب بإقتراحات القوانين بحيث تقضي الضرورة صياغة المقترحات القانونية في صيغة مواد قانونية الأمر الذي يستوجب معه مؤهلات علمية وأكاديمية، خاصة أن العملية التشريعية تحتاج لكفاءات متخصصة ً أكاديميا ومتمرسة ً ميدانيا، كما تتطلب في أحيان أخرى الإستعانة بالمؤسسات البحثية ومكاتب الدراسات في المجالات المتعددة من أجل الإلمام بجميع جوانب الموضوع وخصوصا عندما يتعلق الأمر بمناقشة المسائل التقنية كالقوانين المالية (2).

كما يشكل إستئثارالحكومة بمصادر المعلومات، والإحصاءات، والتقارير والدراسات حول المشكلات الطارئة دعما لقدرتها في إقتراح الحلول التشريعية والإسراع في وضع التشريع، بخلاف نواب البرلمان الذين لا تتوفر لهم الإمكانيات الحكومية، ما ينعكس بشكل سلبي على الكيان النفسي للنائب ويجعل من قضية التشريع بالنسبة له مجرد قضية ثانوية، بحكم أن الحكومة أدرى منهم بشؤون التشريع، حيث يبقى إهتمامه مركز على مشاكل دائرته، بإعتقاده أن ساكنة دائرته الإنتخابية لن يشعروا بقيمته إلا إذا أنجز لهم طريقا أو مشفى أو مدرسة، لذا تكون أغلب المقترحات المقدمة تفتقد لصفة العمومية، الشيء الذي يجعلها لا تصل لمرحلة المصادقة النهائية بالبرلمان.

كذلك من أبرز العوامل المؤثرة على مردودية القوة الإقتراحية للبرلمان غياب معارضة قوية، فرغم ما صارت تتوفر عليه من آليات ووسائل عمل جديدة بموجب دستور **2011**، تحول طبيعة المشهد الحزبي بالمغرب المتسم بالإنقسامية وغياب القطبية دون وجود معارضة موحدة ومنسجمة الصف، لذلك فعند الحديث

1- زكرياء أقنوش: (تدني النضج السياسي لدى النخبة البرلمانية بالمغرب)، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 49-50،شتاء–ربيع 2016، ص ص: 49-53

Voir aussi : Assma Ahmyiane: (Le pouvoir législatif au Maroc entre rationalisation et auto rationalisation parlementaire), op cit, p: 13

2- Omar Bendourou: (Parlement et démocratie au maroc), dans: L'Institution parlementaire au Maroc, Série thémes actuels;REMALD, no. 23, (2000), p: 39

أنظر أيضا: نور السداة حميوي: (المؤسسات التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية)، مجلة مسالك، عدد مزدوج 26-25، سنة 2014، ص ص: 39-38

عن المعارضة بالمغرب، فالأمر لا يتجاوز فرق ومجموعات برلمانية لكل منها إيديولوجية معينة ومرجعية خاصة بها، فضلا عن ذلك تبقى الحقوق التي نص عليها الدستور المغربي للمعارضة في الفصل العاشر منه عامة وغير دقيقة، بل إن الدستور لم يحدد هل هي خاصة بفرق المعارضة البرلمانية؟ أم بالمجموعات البرلمانية التي تنضوي تحت لواء المعارضة؟ (**1**). زيادة على ما يميزعلاقة المعارضة بالأغلبية من صراع وتجاذب ومحاولة متبادلة بتقزيم كل طرف للآخر، لا سيما من طرف الأغلبية التي تنظر للمعارضة نظرة إقصاء وتهميش وليس بمنطق التكامل والتعاون في صناعة القرار التشريعي، وترى أن المعارضة لم تبلغ بعد «سن الرشد التشريعي» الذي يجعلها في مستوى الندية التشريعية، فكيف يستقيم الفهم والمنطق مع الحكومة لعوامل كثيرة أبرزها عوامل سياسية وتقنية؟ (**2**).

من جهة ثانية، يلعب الإنضباط الحزبي دورا مهما في التأثير على حرية أعضاء البرلمان في المبادرة بالتشريع، بحيث يجد النائب نفسه ملزما بإتباع تعليمات حزبه مما يقيد من حريته في المبادرة بإقتراح القانون، فعضو البرلمان لا يمكن أن يتخلص من مظلة حزبه السياسي، وكيف يتخلص منها وهو مدين بالولاء للحزب الذي أعطى له الفرصة لحيازة العضوية داخل البرلمان.

كذلك تساهم التغطية الإعلامية التي تحظى بها المشاريع القوانين المقدمة من الحكومة في خلق موقف مسبق بالبرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر هذه التغطية الإعلامية للإقتراحات المقدمة من طرف النواب، بالإضافة إلى أن اللجان المختصة في البرلمان بدراسة مشاريع وإقتراحات القوانين تولى إهتماما كبيرا لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة وتعطي لها الأولوية على ماعداها من إقتراحات النواب خاصة إذا ما إتسمت بطابع الإستعجال.

4- حضور الحكومة أشغال اللجان البرلمانية و تحكمها فيها.

بما أن للحكومة معلومات كبيرة بخصوص النصوص القانونية المبادر بها سواء عن طريق مشاريع أو إقتراحات، تجعل من الطبيعي تواجد الحكومة بشكل فعال في أشغال اللجان الدائمة سواء من خلال مشاركتها في دراسة النص التشريعي المبادر به، أو المشاركة في تعديله، بحيث تستطيع متابعة مسار العمل التشريعي

1- نور السداة حميوي: (المؤسسات التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية)، المرجع السابق، ص: 37

2- زكرياء أقنوش: (تدني النضج السياسي لدى النخبة البرلمانية بالمغرب)، المرجع السابق، ص: 59

لخدمة سياستها العامة وتوجهاتها، إذ تتاح لها الفرصة لفرض مشاريعها وكسب تأييد اللجنة لها، من خلال قيام عضو الحكومة أو ممثلها بتوجيه رأي اللجنة والتأثير فيه، بتقديمه لشرح وتفسير تفصيلي لمضمون مشروع القانون محل الدراسة والأهداف التي يرمي إلى تحقيقها (**1**). بهذا تتمكن الحكومة من الدفاع عن مشاريعها ضد أي محاولة للتعديل أو التغيير، وأيضا تكون على دراية كلية بكل التعديلات التي ترغب اللجنة إحداثها على مستوى مشاريعها، ولن ترضى أو توافق الحكومة سوى على التعديلات والتغييرات التي لا تمس لا جوهر ولا الغاية من المشروع بل تعمل على تعزيزه وتثمينه، حتى في حال عدم التمكن من حماية مشاريعها من خطر التعديل فإنها تلجأ إلى آلية السحب، أي سحب النص قبل عرضه للتصويت.

5- إحتكار الحكومة للمبادرة في التشريع المالي.

يمثل الإختصاص المالي للبرلمان الدعامة والركيزة الأساسية لنشأة هذا الأخير في بعض الدول الأوروبية كبريطانيا وفرنسا، حيث يعتبر هذا الإختصاص من الحقوق الرئيسية التي إكتسبها البرلمان عبر مسار تطوره التاريخي، بداية من إمتلاكه لصلاحية الموافقة على فرض الضرائب، ثم الحد من سلطة الملوك في الجباية والإنفاق (**2**)، لكن مع انتقال سلطة ضبط وتنفيذ السياسة العامة للحكومات في مختلف الدول، طالب الفقه بحصر الدور البرلماني في المجال المالي في أضيق حدوده وقصره على مراقبة الإنفاق الحكومي، وهو ماكان بالفعل حين تبنت غالبية الدساتير الحديثة هذا الإتجاه، وقامت بوضع قيود على الصلاحيات المالية للبرلمان، بحجة أنه قد يسرف في إقرار مشروعات مظهرية قد ترهق ميزانية الدولة لمجرد إرضاء الناخبين، بالإضافة إلى دقة الأمور الواجب إتباعها في إعداد الميزانية والتي قد لا تراعيها السلطة التشريعية، بحكم أن مشروع قانون المالية يتطلب معلومات وإحصائيات ودراسات من قبل ذوي الإختصاص، وهذا لا يتوفر لغير الحكومة التي تتوفر على الإمكانيات المادية والبشرية لذلك (**3**).

1- نصت المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس النواب 2017 على أنه: ((تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 67 من الدستور والمادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، يحضر أعضاء الحكومة إجتماعات اللجان الدائمة سواء كانت سرية أو علنية، ويمكن أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض)). والمادة 118 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020 على أنه: ((للوزراء الحق في حضور أشغال اللجان، ويتعين الإستماع لهم إذا ما طلبوا ذلك، ولهم أن يستعينوا بمندوبين يعينوهم لهذا الغرض)).

2- Constantinesco Vlad et Stéphane Pierré caps: (Droit consititionnelle), Presses Universitaires de France - P.U.F.7éme édition, Paris, 2016, p :166

أنظر أيضا: نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011، من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، المرجع السابق، ص: 45

3- عبد الصديق شيخ – عبلة حماني: (تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية)، المرجع السابق، ص: 454

أما بالنسبة للمشرع الدستوري المغربي فقد وضع قيودا على صلاحية البرلمان في المجال المالي وجعله يسير في إتجاه سير الحكومة، حيث تبرز هذه الأخيرة كفاعل رئيسي يتحكم في معظم العملية التشريعية والتنفيذية لمختلف مراحل القانون المالي سواء تعلق الأمر بمسطرة المناقشة، أوالمعلومات التي يتوفرعليها البرلمان فتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم (**1**).

على هذا الأساس، شكلت الصلاحيات المالية للبرلمان أهم ما شملته العقلنة البرلمانية، حيث برزت على مستواها تفوقا واضحا للحكومة كهيئة وحيدة مخول لها تقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة، نظرا للسلطات الواسعة والآليات المتعددة التي منحتها الدساتير المغربية والقوانين المتفرعة عنها، منذ أول دستور سنة **1962** إلى غاية الدستور الحالي لسنة **2011**، والتي سعت لكبح السلطة المالية للبرلمان الذي لم يعد له سوى سلطة شكلية تقتصر فقط على التصويت على القوانين المالية، والموافقة على مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والمعاهدات التي لها أثر مالي، بل حتى هذه الوظيفة تصبح قاصرة في ظل القيود المفروضة على البرلمان بخصوص حقه في تعديل مشروع القانون المالي، مع العلم أنه في معظم الأحيان يكون مجبرا على قبوله والمصادقة عليه.

لقد كان تبني أسلوب العقلنة تأثير مباشرة على قدرة البرلمان في المبادرة في تجويد القوانين المالية المعدة في الأصل من قبل الحكومة، بمنح الأخيرة صلاحية رقابة وتتبع المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاؤه، حيث منح بهذا الخصوص كل من الفصل **77** من دستور **2011** ، والمادة **56** من القانون التنظيمي للمالية سنة **2015** صلاحية رفض الحكومة بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، والتي تؤدي إلى التقليص من المالية العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في التكاليف الموجودة، وذلك تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة **1958** الذي نصت مادته **40** على الأمر نفسه (**2**)، ومن شأن التمسك بهذا الفصل أن يشل المبادرة التشريعية لنواب الأمة في المجال المالي، حيث تلجأ الحكومة لهذا الفصل لمنع أو الحد من أي مبادرة تسعى إلى إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية بحجة الإخلال بالتوازنات المالية، مما يؤدي إلى إنغلاق الحكومة على نفسها وعرقلة إقتراحات الفرق النيابية، لاسيما فرق

1- نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011، من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، المرجع السابق، ص: 47

2- جاء في الفصل 40 من الدستور الفرنسي 1958 ما يلي: ((لا تُقبل مشروعات القوانين الخاصة بعضو ما ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب على تشريعها إما تخفيض في الموارد العامة أو نشوء أو زيادة لأية نفقات عامة)).

المعارضة الشيء الذي يجعلها تقبر في المهد، وبالتالي عدم الإستفادة من مقترحاتها وآرائها وإشراكها في وضع مضامين القوانين المالية، حيث ينحصر دورها فقط في مناقشة مشروع الحكومة وإنتقاده دون أن تكون لها القدرة في تنقيحه أو تغيير مضونه.

من جهة ثانية، رغم محاولة المشرع التخفيف من حدة الفصل **77** بربط حق الحكومة في رفض تعديلات أعضاء البرلمان المؤدية إلى التخفيف من الموارد العمومية أو الزيادة فيها، أو إحداث تكليف عمومي بضرورة تبرير الأسباب، ما يعني أنه بالإمكان قبول هذا النوع من التعديلات المطروحة داخل نفس الفصل شرط أن تكون مبررة، إلا أن هذه المحاولات لن تحول دون محافظة هذا المقتضى الدستوري على مفعوله، بحكم أن من شأن تبرير الحكومة رفضها للتعديلات التأثير على التكاليف بالزيادة والموارد بالنقصان، وحتى في حال حدوث ذلك، فالأمر لن يشكل أية صعوبة للحكومة إذا ما علمنا بعدم وجود لأي آلية للنظر في مدى وجاهة التبريرات التي تقدمها الحكومة برفضها للمقترحات المقدمة (**1**).

وطبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل **83** من الدستور المغربي (**2**) فإن قدرة البرلمان بإدخال تعديلات على القوانين المالية تبقى معطلة، بحيث يحق للحكومة رفضها في حال عدم إطلاع اللجان المختصة عليها بشكل مسبق، وهو نفس الشرط الذي أورده المشرع الدستوري الفرنسي في المادة **44** من دستور **1958** والمعدل سنة **2008** على أنه: ((عند إفتتاح المناقشة يمكن للحكومة أن تعترض على كل مقترح لم يعرض مسبقا على اللجنة المختصة)).

وفقا لذلك، يشكل هذا المقتضى الدستوري آلية لتعزيز هيمنة الحكومة على العملية التشريعية وتوجيهها بحسب أولويتها، ما يجعل الحكومة تتمتع بهذا الصدد بحرية كبيرة في إقتراح تعديلات على مشروع القانون المالي ولو أثناء المناقشة، خلافا للمبادرة البرلمانية التي تبقى مقيدة من عدة زوايا من بينها عدم المس بالجانب المالي للدولة، فضلا عن ضرورة عرضها على اللجان المعنية قبل بدء المناقشة (**3**)، وتحضيرها ودراستها

1- محمد البقالي: (الكتلة الدستورية للمالية العمومية)، مطبعة البصيرة، الطبعة الأولى، الرباط 2017، ص: 216

2- نصت الفقرة الأولى من الفصل 83 من دستور 2011 على: ((لأعضاء مجلسي البرلمان و للحكومة حق التعديل، و للحكومة، ما بعد إفتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعنيها الأمر)).

3- حميد الزوبع: (علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي – دراسة مقارنة-)، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكدال، الرباط ، السنة الجامعية 2001-2000، ص: 388

بشكل كاف، ما يجعلها بطبيعتها تؤثر على هندسة النص الدستوري وتماسك نصوصه (**1**).

يضاف لذلك تأثير القيود التي تفرضها العقلنة البرلمانية والتي تحد من عمل البرلمان أثناء التصويت وتقييدها لفائدة الحكومة، فبالرغم من أن الدستورالمغربي لسنة **2011** قد نص في فصله **75**على أن قانون المالية يصدر عن البرلمان بتصويت، إلا أن التشريع والممارسة الماليين منحا عدة إمتيازات للحكومة أثناء مسطرة التصويت تستطيع من خلالها التأثيرعلى سلوك البرلمان وتجعله يصوت بالشكل الذي تريده (**2**).

يعكس هذا الواقع ما مفاده أن الإختصاص المالي لا يزال حكرا على السلطة التنفيذية، مقابل غياب شبه تام لسلطة البرلمان التي تبقى ضعيفة وغير فعالة، وسبب ذلك يعود لعدة عوامل يتعلق جزء كبير منها بتبني المشرع الدستوري المغربي للنظام البرلماني المقيد الذي أخذ بآليات عقلنة العمل البرلماني، خاصة على مستوى القوانين المالية، مما إنعكس سلبا على فعالية آليات البرلمان الدستورية في التشريع المالي ومراقبته، مقابل حصر المبادرة بقانون المالية للحكومة لوحدها.

إلى جانب ذلك، هناك عوامل أخرى تتداخل فيما بينها لتكشف عن ضعف السلطة المالية للبرلمان، منها ماهو داخلي يرتبط بالمستوى الثقافي لأعضاء المؤسسة التشريعية وضعف تكوينهم، بحيث إن العديد منهم لا يتوفرون على المعلومات الضرورية للتقصي والبحث والمساهمة بفعالية في التشريع المالي، فإعداد الميزانية يعتبر أمرا معقدا يتعذر معه على نسبة مهمة من النواب فهمه والإحاطة به، كما أن وجود أغلبية مساندة للحكومة تفوق عدد أصوات المعارضة يضمن للمشاريع المقدمة شبه حصانة لا تؤثر فيها التعديلات إلا بموافقة الحكومة (**3**).

أما بالنسبة للعوامل الخارجية، يسجل عدم المساواة في الوسائل التي يحتكم عليها كل طرف من أطراف العمليات المالية من أجل التأثير على القرارات المالية والإقتصادية، فالتقنيين التيقنوقراط المكلفين بوضع السياسة الإقتصادية والمالية يمارسون تأثيرهم على القرار المالي ويؤثرون على عمل باقي العناصر الفاعلة، خصوصا

1- Charles Debbasch: (La Vème république), 2ème édition, Economica, Paris, 2001, p :44

2- سيدي محمد ولد سيد أب: (الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، الجزء الثاني ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط ، السنة الجامعية 1999، ص ص: 327-323

3- نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011، من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، المرجع السابق، ص: 60

السلطة السياسية، إعتمادا على معرفتهم الفنية وإستنادا على مصادر المعلومات، ومعرفتهم بالأوساط المالية الوطنية والعالمية (**1**).

كما تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا مهما في ترويج وتحريك النظريات والإيديولوجيات الإقتصادية المهيمنة على الساحة العالمية، لتجعل من القرارات المالية والتوجهات الإستراتيجية تتخذ تحت تأثير الخارج (**2**).

بناءا على هذا الوضع، يمكن القول أن البرلمان لم يعد الممارس الفعلي للسلطة المالية ولم يبق له سوى حق التصويت.

لذلك يبقى الرهان الأساسي لتجاوز الإختلال بين البرلمان والحكومة في المجال المالي، العمل على تطوير الترسانة القانونية وجعلها قادرة على إستيعاب الواقع وتطوراته، بتحرير البرلمان من قيود العقلنة البرلمانية في المجال المالي بشكل يسمح بنقل تصور ممثلي الأمة لمحتوى مشروع قانون مالية السنة خاصة فيما يتعلق بخطوطه العريضة، فالتشريع المالي يتطلب الإنخراط الإيجابي للبرلمان في صناعة القرار المالي عبر إشراكه فعليا في إعداد مشاريع قوانين المالية والإقتراح والمناقشة والتصويت، على غرار دوره في مناقشة البرنامج الحكومي الذي يقدمه رئيس الحكومة، وتحسين شفافية المعلومات المقدمة إليه وتسهيل مقروئيتها، وتوقيع الجزاء على الحكومة في عدم التقيد بالآجال الدستورية لإيداع مشاريع المالية، وفي هذا الإطار يجب منح الرقابة والمساءلة المالية المنوطة للبرلمان والمحاكم المالية في إطار إحترام تام لإستقلاليتها من أجل تنفيذ قراراتها (**3**).

الفرع الثاني: ممارسة رئيس الحكومة للتشريع التفويضي.

كان لمبدأ الفصل بين السلطات بصورته المرنة نتائج إنعكست على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلما كانت العلوم والنظريات القانونية تتطور من خلال الممارسة والإجتهاد من أجل معالجة الأوضاع والحاجات المتغيرة والمتزايدة في وظائف وأنشطة الدولة ومؤسساتها، عرفت معه وظيفة التشريع تغييرا جوهريا، فبعدما كانت السلطة التشريعية من أهم السلطات الدستورية مهمتها الأساسية القيام بوظيفة التشريع، الذي يعد إختصاصا

1- نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011، من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، المرجع السابق، ص: 60

2- نفس المرجع، ص: 60

3- نفس المرجع، ص: 61

أصيلا لها لا يمكن التنازل عنه أو تفويضه لسلطة أخرى بل يحرم عليها ذلك، حدث لإعتبار أن تنظيم مجالات الحياة الإجتماعية ومواجهة مشاكل الدولة وأزماتها لم تعد تكتفي بتشريع واحد صادر عن البرلمان، وما أثبتته الوقائع من بطء إنشاء القواعد القانونية، أن تنازل الأخير عن جزء من دوره التشريعي لصالح السلطة التنفيذية بغاية تنظيم مواضيع معينة يستعصي الوصول لها بإتباع المسطرة التشريعية العادية، عن طريق ما يعرف بتقنية التشريع التفويضي كإجراء إستثنائي.

ولقد أسست عدد من دساتير الدول منها الدستور المغربي لسنة **2011**، إنسجاما مع نظرية البرلمان المشرع بتشارك وتعاون مع السلطة التنفيذية عدد من الآليات والمستويات، تتولى بموجبها السلطة التنفيذية التشريع نيابة عن البرلمان في الحالات التي يتعذر عليه فيها ذلك سواء حضر فيها أو غاب (الفقرة الأولى)، خلال فترة محددة وموضوعات محددة بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم تفويض التشريع أهميته ومبرراته.

يشكل تفويض التشريع إستثناءا على مبدأ الفصل بين السلط وإستقلالية السلطة التشريعية بوظيفتها، فيما تقرره من تنازل عن جزء من صلاحيتها للسلطة التنفيذية وفق ما تنص عليه الوثيقة الدستورية، ومن أجل بلورة تصورعام لهذا الإجراء كان لابد من تحديد المقصود بتفويض التشريع، وبيان أهميته ومبرراته في ظل غزارة تطبيقه من الناحية العملية.

أولا: معنى تفويض التشريع.

التفويض لغة: مصدر فوَّضَ يفوِّض، تَفْويضًا، فهو مُفوِّض، أي فوض الأمر إليه: وكله وجعل له حرية التصرف فيه، وفاوضه في الأمر مفاوضة: بادله الرأي فيه بغية الوصول لتسوية وإتفاق (**1**).

وإصطلاحا: التفويض هو العمل الذي ينقل بموجبه صاحب الصلاحية (المفوَّضَ) ممارستها إلى سلطة أخرى (المفوَّضَ إليه) (**2**).

1- مجمع اللغة العربية- (معجم الوسيط)، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، 2004، ص: 706

2- أوليفيه دوهاميل: (المعجم الدستوري)، ترجمة منصورالقاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشروالتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1996، ص: 322

أما من ناحية القانون الإداري يقصد بالتفويض في الإختصاص أن يعهد صاحب الإختصاص الأصيل إلى شخص، أو هيئة أخرى لممارسة إختصاصاته وفقا للشروط الدستورية، أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك، بناء على نص يجيز ذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة، ويترتب على ذلك ضوابط وشروط لممارسة التفويض تحقيقا لمبدأ المشروعية (**1**).

فبحكم أن التفويض يكون في هذا الإطار للإختصاص، يبقى من الضروري بيان المقصود بتفويض الإختصاص، وفي ذلك ذهب الفقه إلى تعريفه كونه "القدرة القانونية على إتخاذ قرار معين، أو القدرة القانونية على التعبير عن إرادة إحدى السلطات العامة للدولة، تعبيرا قانونيا، أو وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ" (**2**).

أما في نطاق القانون الدستوري، يعرف تفويض الإختصاص التشريعي بأن يعمد البرلمان بالتنازل عن بعض إختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية لمدة زمنية محددة وبموضوعات محددة في قانون التفويض، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات رئيس السلطة التنفيذية خصائص وقوة العمل التشريعي الذي يصدر عن البرلمان، أي القانون، ويكون لها أن تنشئ أوتعدل أوتلغي قواعد قانونية قائمة تعالج موضوعات معينة منصوص عليها في قانون التفويض، بشرط أن تعرضه على البرلمان فيما بعد، ويكون هذا التفويض كتابة لا شفاهة (**3**).

ولم تتفق الدول في تسمية هذا النوع من التشريعات، فهناك من الدساتير من أطلق عليها مراسيم بقوانين (كدساتير المغرب، وفرنسا، وتركيا، وإيطاليا، ولبنان، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين)، وقرارات بقوانين (الدستورالمصري)، والأوامر التفويضية (الدستور الألماني، والدستور الجزائري، والدستور السوداني، والدستور الموريتاني)، أما فقهيا يسمى هذا النوع من التشريع باللوائح التفويضية، وهي تعد بمثابة نقل مؤقت لوظيفة التشريع من البرلمان إلى السلطة التنفيذية (**4**).

لا يجوز أن يشمل التفويض جميع الإختصاصات الأصيلة للبرلمان بل يقتصر على بعضها دون الأخر، وأساس ذلك يتمثل في أن السلطة التشريعية لا تملك التنازل عن إختصاصها الأصيل، لذلك يتعين على التفويض

1- محمد الصديقي: (التفويض في القانون الجزائري)، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في القانون الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية 2018 / 2017، ص ص: 13-8

2- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستورالبحريني والدساتير المقارنة)، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الأولى، المنامة 2019، ص: 18

3- نفس المرجع، ص: 18

4- نفس المرجع، ص ص: 88- 64

ألا يكون عاما أو مطلقا، أو مبهما في موضوعاته، حتى لا يعد التفويض تهاونا وتساهلا من قبل سلطة التشريع في ممارستها لوظيفتها (**1**).

كما يشترط لمنح هذا التفويض التشريعي للحكومة وجود ظروف غير إعتيادية تسوغ لها ممارسة هذا الإختصاص بوجود البرلمان، حيث يمكن للحكومة إصدار لوائح التفويض بإذن من البرلمان وبتفويض منه، كما يمكن أن تحدث هذه الظروف الإستثنائية في غياب البرلمان لأسباب متعددة تصدر معها الحكومة لوائح لمواجهة ظروف الضرورة.

ثانيا: أهمية تفويض التشريع ومبرراته.

يرى الفقه أن أصل تفويض التشريع يعود لإعتبارات علمية تتمثل في التطورات الحديثة المتسارعة في كل المجالات على المستوى الدولي، ناهيك عن رغبة الدول الشديدة في المواجهة السريعة والمنظمة للظروف، وما يتعلق بالوضع الإقتصادي والمالي الخطير للدول، فعلى ضوء الصعوبة التي أصبحت تعرفها برلمانات الدول في مواجهة الأضرار الناجمة عن هذه الأزمات بالسرعة الكافية، صارت الحاجة ملحة جداً لإيجاد وسيلة لتحقيق قدر أكبر من التنسيق السريع بين سلطات الدولة الثلاث وضمان السرعة والفاعلية لمواجهة هذه الأمور الغير المتوقعة وتقليل آثارها على المجتمع قدر الإمكان بمنح السلطة التنفيذية ممارسة جزء من السلطة التشريعية بالنظر لما تتمتع به من دراية في الإتصال بالمواطنين وتحسس إحتياجاتهم (**2**).

وأمام عدم قدرة السلطة التشريعية على مجابهة الظروف والمتغيرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والإدارية المتسارعة، واتخاذ الإجراءات السريعة الكفيلة لمواجهتها بالطرق المناسبة، أجازت أغلب الدساتير مبدأ التفويض التشريعي من بينها الدستور المغربي لسنة **2011** (الفصل **70**) وألقت مواجهة تلك الظروف على عاتق السلطة التنفيذية، وتنازلت لها بجزء من إختصاصاتها التشريعية في حدود معينة، ولمدة محدودة. وعادة ما تتطلب الإجراءات التشريعية في هذه الحالة قدر من التخصص الفني الذي لا يتوافر ولا يتاح لدى أغلب البرلمانات، كما تتطلب السرعة والسرية في إصدار هذه التشريعات (**3**)، فكان لابد من تخويل السلطة

1- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستورالبحريني والدساتير المقارنة)، ص: 20

2- صيام سري: (المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع)، مجلة القانونية، العدد الثالث، يناير 2015، البحرين، ص ص: 20-18

3- جورج فيدل- بيير دلفولفيه: (القانون الإداري)، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشروالتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2001، ص: 250

التنفيذية مهمة مواجهة الأمور المتغيرة في المجتمع من خلال القواعد القانونية التي تصدرها، والتي تتسم بالسرعة والسهولة في معالجة المشاكل والأزمات.

الفقرة الثانية: رئيس الحكومة سلطة للتشريع ووضع القوانين.

خول المشرع الدستوري المغربي للحكومة ممثلة برئيسها إمكانية سن التشريع العادي أو ما يعرف بالقانون بمفهومه الضيق وذلك في حالتّين، وهما: حالة التفويض الذي يتجلى في أسلوب الإذن، الذي يمكن للحكومة عن طريقه أن تحصل على ترخيص من البرلمان لتشرع في موضوع معين يعود له في الأصل رغم وجوده وقيامه بدوره الطبيعي، ومراسيم الضرورة التي تخول الحكومة حق إتخاذها في الفترات الفاصلة بين الدورات.

أولا: تشريع رئيس الحكومة بمقتضى مراسيم تدابير (قانون الإذن).

لم يحذ المشرع الدستوري المغربي عن التوجه الذي أخذت به معظم الدساتيرالمعاصرة، حين منح للحكومة الحق في الحلول محل البرلمان في ممارسة وظيفة التشريع إستنادا إلى إذن خاص صادر من البرلمان في إطار قانون التفويض، حيث أقر في الفصل **70** من الدستور أنه: ((للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتض مراسيم تدابير يختص القانون عادة بإتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند إنتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما)).

جدير بالذكر أن هذا الإجراء تم التنصيص عليه في الدساتير المغربية الخمس السابقة، كما لا يخلو من بعض الخصوصية تتجلى في كون أن رئيس الحكومة هو من يختص بالتشريع المفوض وليس رئيس الدولة خلافا لبعض الأنظمة المقارنة.

ما يلاحظ أيضا على هذا الفصل، أنه جاء بصيغة عامة وفضفاضة تفتح الباب على مصراعيه للحكومة للتشريع في كافة المجالات دون تريث أو تحديد، ومن هنا تأتي خطورة هذه المراسيم لما تمثله من تهديد للمجالات المتعلقة بالحريات العامة للأفراد في فترات معينة (**1**)، ما جعل بعض الفقه يرى في هذا "التفويض

1- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 36

بمثابة خرق سافر لمبدأ الفصل بين السلط" (**1**)، لذلك عد هذا التفويض بمثابة تنازل من السلطة التشريعية عن إختصاصها الأصيل للسلطة التنفيذية، بالرغم ما يثيره هذا الأمر من خلاف فقهي بحكم أن السلطة التشريعية لا تملك نظريا التنازل عن صلاحياتها (**2**).

إلا أن إصدار هذه المراسيم في القانون العام الحديث يبقى لا غنى عنه من الناحية العملية، بحيث يبقى الأساس القانوني في إصدارها مرتبطا بالضرورة والفعالية، زيادة أن بعض التشريعات بحاجة إلى شيء من الدقة في صياغتها، أو السرعة في إنجازها، أو السرية في سنها، مما لا يتوافر لدى السلطة التشريعية كما هو الحال بالنسبة لبعض التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب أو الرسوم، حيث تقتضي المصلحة الوطنية إخفاء مضمونها قبل إعلانها لمنع التهرب منها، ففي هذه الحالة تحل الحكومة محل البرلمان بناءا على تفويض منه لسن هذه التشريعات (**3**)، لذلك يستدعي العمل بهذه المراسيم مجموعة من الشروط.

1- شروط صحة تفويض التشريع.

حدد الدستور المغربي لسنة **2011** إنطلاقا من الفصل **70** شروطا يلتزم بها البرلمان والحكومة معا في إستخدام تفويض التشريع وهي:

أولا: أن يكون البرلمان قائما، بحيث لا يمكن صدور تفويض في غيبة هذا الأخير، وإنعقاد البرلمان هو ما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الظروف الإستثنائية، غير هذا الأمر لا يعني ضرورة إستمرار إنعقاد البرلمان طول مدة التفويض، حيث تستطيع السلطة التنفيذية تدبير القضايا المفوض لها فيها سواءا إستمر البرلمان في الإنعقاد أو لا (**4**).

ثانيا: ضرورة الحصول على إذن من طرف البرلمان يصدر على شكل مراسيم كما في الحالة المغربية، فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختص بها، وإنما لابد أن يتم ذلك بناء على طلب

1- Bernard Chaentebut: (droit constitutionel et siences politiques), op.cit, p: 304

2- دويدي عائشة: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة-)،المرجع السابق، ص: 230

3- نفس المرجع، ص: 230

4- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستورالبحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 44

من الحكومة (**1**)، وتبقى هذه المراسيم التي تصدرها الحكومة رهينة بمصادقة السلطة التشريعية في آخر المطاف حتى تكتسب صيغة قانونية.

ثالثا: طلب الحكومة الإذن من البرلمان القائم التشريع بمراسيم تدابير التفويضية لغاية معينة، لكن ما يلاحظ بهذا الخصوص أن عبارة "لغاية معينة" ذات صيغة مفتوحة تحتمل التفسيرالواسع، فالمشرع الدستوري لم يحدد بشكل دقيق ما هذه الغاية وما ظرفيتها؟ بل تركها للممارسة العملية، وذلك تأثرا بالمشرع الدستوري الفرنسي الذي يرى في تفويض الحكومة للإختصاص التشريعي بفتح المجال أمامها من أجل تنفيذ برنامجها دون ضوابط محددة، حيث نص في الفقرة الأولى من الفصل **38** من الدستور أنه: ((يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة، لإتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق إختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها)).

لذلك كان من الأجدى أن يكون نطاق التفويض محدد الموضوعات بصورة واضحة ومحددة لا تحتمل الجدل، فعدم تحديد موضوعات تفويض التشريع على نحو دقيق يعد سلطة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع، الأمر الذي يعتبر اعتداء على إختصاص المشرع، كما أن تحديد الموضوع المطلوب أو الغاية من التفويض يجعل المراسيم التي تنازل البرلمان عنها متصلة اتصالا مباشرا مع الحالة التي على أساسها طلبت السلطة التنفيذية التفويض.

رابعا: يحدد التشريع التفويضي بمدة معينة تقتضيها غايات التفويض، بحيث لا يجب أن يكون التفويض إلى ما لانهاية، بل يجب أن يكون الإذن للسلطة التفيذية بالتشريع لمددة محددة.

يرجع السبب في ذلك إلى حرص المشرع الدستوري على عدم إستمرار التفويض لأجل غير مسمى، كونه أمرا استثنائيا عارضا فهو يعد خروجا على مبدأ الفصل بين السلطات، ولذلك فإن عدم تحديد مدة زمنية للتفويض التشريعي يجعله باطلا، ومنه لا يجوز للبرلمان أن يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض لحدث معين أو تنفيذ برنامجها، وإنما يجب وضع قيد زمني محدد لممارسة هذا الإختصاص الإستثنائي من جانب السلطة التنفيذية (**2**).

1- جورج فيدل- بيير دلفولفيه: (القانون الإداري)، المرجع السابق، ص: 289

2- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستورالبحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص ص: 55-54

بحسب ذلك يجدر بالبرلمان تحديد زمنين إثنين في قانون التفويض الذي يصدره: الأول يحدد فيه المدة التي تستطيع فيها الحكومة إصدار المراسيم التفويضية، والثاني يحدد المدة التي ينبغي فيها على الحكومة عرض هذه المراسيم على البرلمان قصد المصادقة عليها من جهة أخرى (**1**).

ووفقا لبعض الفقه ينبغي أن لا تستغرق المدة الممنوحة للحكومة بالتفويض المدة الباقية لنيابة البرلمان أو الفصل التشريعي كاملا، لأن ذلك يعد تنازلا فعليا عن سلطته التشريعية، ومن الأولى ألا تمتد هذه المدة إلى ولاية المجلس الجديد، فإذا خلا قانون التفويض من تحديد هذه المدة أصبح باطلا لفقده أحد شروطه الأساسية ويجوز الطعن بعدم الدستورية (**2**)، وعند انتهاء المدة المحددة للحكومة لايجوز لها إصدار أية مراسيم بشأن موضوعات التفويض ولا يجوز تعديلها، حيث يعود التشريع للبرلمان الذي يملك حق التعديل أو الإلغاء، سواء بالحذف أو الإضافة. ولقد ذهب البعض بالقول بأنه يجوز للبرلمان تمديد فترة التفويض التشريعي إذا ما ثبت أن الوقت الممنوح للحكومة غير كافي لتحقيق الغاية المتوخاة (**3**).

خامسا: تنصيص المشرع الدستوري بوجوب عرض المراسيم التفويضية على البرلمان عند نهاية الزمن الذي حدده بإصدارها لأجل المصادقة، وفي حالة عدم عرض المراسيم خلال المدة المحددة يزول ما كان لها من قوة القانون وتنتهي أثارها وتعتبر لاغية، وأثر هذا الإلغاء يمتد للمستقبل من دون أن يكون له أثر رجعي، وفي حال عرضت هاته المراسيم على البرلمان ولم يصادق عليها فإن ذلك لا يؤثر على طبيعتها القانونية كقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء بسبب الشطط في السلطة، سواءا أمام القضاء الدستوري المتخصص بالنظر في مدى دستورية هذه المراسيم، أو القضاء الإداري المتخصص بالنظر في مشروعية هذه المراسيم (**4**).

تتمثل أهمية هذا الشرط في تأكيد أحقية رقابة البرلمان لأداء السلطة التنفيذية بخصوص رخصة التفويض،

1- أحمد عبد اللطيف إبراهيم: (الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة (بريطانيا – فرنسا – مصر))، مكتبة القانون والإقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض 2014، ص ص: 37-36

2- خالد الشرقاوي السموني :(مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 165، أنظر أيضا: محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 342

3- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 55

4- نفس المرجع، ص ص: 62-61

كما لا يكون العرض الحقيقي إلا بتحقق غايته، متمثلة في إلتزام الحكومة بإيداع عملها التفويضي بالبرلمان لمناقشته والمصادقة عليه وفق الضوابط المحددة لذلك سلفا، فله حينها أن يوافق عليها أو يرفضها.

وتطرح بهذا الخصوص إشكالية صمت البرلمان عن إتخاذ قرار الموافقة على هذه المراسيم أو رفضها في حالة عرضها عليه، وحول ذلك ذهب رأي بعض الفقه إلى إعتبار أن صمت البرلمان تسري عليه مقتضيات حالة عدم عرض المراسيم التفويضية على البرلمان حيث تفقده معها هذه الأخيرة قوتها القانونية (**1**).

فيما ذهب رأي البعض الأخر الذي يبدو الأقرب للموضوعية أن المراسيم التفويضية تبقى في هذه الحالة قائمة، بحكم أن الدستور يزيل عن هذه المراسيم ما كان لها من قوة القانون في حالتين إثنتين: الأولى؛ ألا تعرض على البرلمان، والثانية؛ أن يرفض البرلمان الموافقة عليها، ففي غير هاتين الحالتين تظل المراسيم التفويضية محتفظة بما كان لها من قوة قانونية (**2**).

2- الطبيعة القانونية لمراسيم الفصل 70 من الدستور.

إنقسم الفقه في بيان الطبيعة القانونية لمراسيم التدابير بين من إعتبر أن طبيعة هذه المراسيم تختلف في المدة الزمنية لإصدارها لغاية مصادقة البرلمان عليها، فقبل عرضها على البرلمان تعتبر قرارات إدارية تتمتع بقوة القانون، إلا أنه بعد إقرارها بواسطة البرلمان تتحول إلى قوانين وتصبح في حكمها، وبالتالي تكتسب الحصانة القضائية التي تتمتع بها القوانين فلا يجوز الطعن ضدها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، بعد أن كان ذلك الطعن جائزا قبل إقرارها من البرلمان إذ كانت في هذه الفترة قرارا إداريا يخضع لرقابة الإلغاء (**3**).

بينما إتجه فريق ثان إلى القول بأن المراسيم التفويضية ذات طبيعة تشريعية من الناحية الموضوعية كونها مجرد مراسيم لها قوة القانون، ومن تم جاز لها تعديل القوانين القائمة أو تعديلها (**4**).

من ناحية أخرى، تعتبر المراسيم التفويضية قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوي مادامت صادرة من سلطة

1- علي عبد الله جاسم العردي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 62

2- نفس المرجع، ص: 63

3- نفس المرجع، ص: 95

4- محسن خليل وسعد عصفور: (القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1970، ص: 647

إدارية، بالتالي يكون مصيرها الإلغاء في حالة مخالفتها للحدود المرسومة للعمل التفويضي (**1**).

فيما ذهب فريق ثالث إلى أن الطبيعة الإدارية للمراسيم التفويضية لا تتغير نتيجة تدخل البرلمان أوعدم تدخله، فمصادقة البرلمان لا تشكل أي تأثير في طبيعتها سوى إصباغها بقوة القانون، وعليه فالتصديق هو مجرد وسيلة من وسائل الرقابة السياسية اللاحقة هدفه التحقق من إحترام السلطة التنفيذية لحدود التفويض، كما أن إحتفاظ المراسيم التفويضية بطبيعتها بعد التصديق يعد ضمانة مهمة لحماية الحقوق والحريات، بحيث تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري إلغاءا وتعويضا (**2**).

الملاحظ من مواقف الفقه هاته أن هذه المراسيم ذات طبيعة خاصة لكونها تتحدد عبر مرحلتين تختلفان من حيث طبيعتهما وقوتهما القانونية، فهي في أول أمرها وقبل مصادقة البرلمان تعد وفقا للمعيار الشكلي، عملا من أعمال الإدارة بالرغم أن لها قوة التشريع لأنها تستطيع أن تعدل وتلغي تشريعات سابقة بتشريعات جديدة، إلا أنها تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية حيث تبقى خاضعة لرقابة القضاء بالإلغاء إذا ما ثبت مخالفتها لقانون التفويض، وفي نهايتها تعد قانونا حينها تتحول هذه المراسيم لتكتسب صفة تشريعية صرفة بمجرد مصادقة البرلمان عليها، وبهذا تتخلص من رقابة القضاء الإداري لتكون خاضعة للرقابة الدستورية.

أما على مستوى القضاء فقد حدد القضاء الإداري المغربي موقفه إستنادا إلى المعيار العضوي، كون هذه المراسيم تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن بحكم أنها صادرة عن سلطة إدارية، مادام أن التفويض الذي يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية ليس تفويضا للسلطة بحكم أن التدابير المتخذة في هذا الجانب لا تخرج عن مجال العمل الإداري للسلطة التنفيذية (**3**).

وعلى سبيل المقارنة؛ إحتفظ المجلس الدستوري الفرنسي بنفس الموقف بخصوص الطبيعة القانونية للمراسيم التفويضية معتبرا إياها ذات طبيعة إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث قابلية الإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري، وذهب إلى أن "أثر إيداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الأوامر

1- محسن خليل وسعد عصفور: (القضاء الإداري)، ص: 674

2- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستورالبحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 95

3- أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 346، أنظر أيضا: خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 169، أنظر أيضا: حسين رزاق: (تشريع الضرورة في بلدان المغرب العربي)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة ، كلية الحقوق بودواو، السنة الجامعية 2015-2016، ص: 80

الإشتراعية، وهو لا يتناول على الإطلاق طبيعتها القانونية... وبذلك تظل قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع باللاقانونية" (**1**).

ثانيا: تشريع رئيس الحكومة بين الدورات الفاصلة لإنعقاد البرلمان.

نص الدستور المغربي لسنة **2011** في الفصل **81** منه بأنه: ((لرئيس للحكومة سلطة التشريع بمراسيم القوانين خلال العطلة البرلمانية، وذلك بإتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين، شرط عرضها على البرلمان للمصادقة عليها في دورته العادية الموالية، بحيث تودع هذه المراسيم لدى مكتب مجلس النواب، ثم تناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين للخروج بقرار مشترك بشأنه داخل أجل ستة أيام، وفي حال عدم التوصل لإتفاق، فإن القرار يرجع للجنة المعنية في مجلس النواب))، بهذا يكون المشرع الدستوري قد وسع دائرة السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة بمنحه حق التشريع نيابة عن البرلمان خلال الفترة الفاصلة بين دوراته عن طريق مراسيم قوانين.

تعرف هذه المراسيم أيضا بمراسيم الضرورة حيث يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة برئيسها فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان إصدار مراسيم لها قوة قانون فيما يوجب الإسراع بإتخاذ تدابير بشأنه شريطة عدم مخالفتها لأحكام الدستور، ومرد ذلك محاولة سد الفراغ التشريعي وضمان إستمرار نشاط للدولة، بحكم أن البرلمان لا يظل منعقدا طوال السنة وإنما لفترة زمنية محددة دستوريا (**2**).

تماشيا مع ذلك، يعتبر التشريع بمراسيم القوانين سلطة إستثنائية لا تلجأ لها الحكومة إلا بين دورات البرلمان في حالة ما جد ما لايمكن دفعه إلا بنصوص تشريعية، وقد رأى بعض الباحثين أن هذا التأهيل الدستوري للحكومة ليس خاصا بالمغرب فقط، بل أعتمد أيضا من قبل العديد من دساتير الدول النامية نقلا عن تجربة الإتحاد السوفياتي (**3**)، في المقابل يبقى هذا المقتضى غير معمولا به لدى الأنظمة البرلمانية العريقة كبريطانيا، أما في فرنسا فيعتبر الفصل **38** من الدستور " الجسر الوحيد بين مجال القانون والمجال التنظيمي" (**4**).

1- عبد الله جاسم العردي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، المرجع السابق، ص: 96

2- نص الفصل 65 دستور 2011 على أن: ((يعقد البرلمان جلساته أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك إفتتاح الدورة الأولى، التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتُفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل...)).

3- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 348

4- نفس المرجع، ص: 347

ويتميز الدستور المغربي كونه أسند سلطة التشريع بمراسيم قوانين لرئيس الحكومة وليس لرئيس الدولة، بخلاف دساتير عدد من الدول كالدستور البحريني لسنة **2002**، الذي منح هذا الحق للملك بعد أن نص في مادته **38** على أنه: ((إذا حدث فيما بين أدوار إنعقاد كل مجلس الشوري ومجلس النواب أو فترة حل مجلس النوابما يوجب الإسراع في إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة قانون على ألا تكون مخالفة للدستور)).

كذلك الحال بالنسبة المشرع الدستوري الجزائري الذي أقر بدوره لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر فـي مجـال القانون في حالة وجود البرلمان في عطلة بعد أخذ رأي مجلس الدولة، حيث نصت المادة **142** من الدستور الجزائري لسنة **2016** على أنه: ((لرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهوريّة النّصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها)).

وعلى خلافه أوجدت الفقرة الثانية من المادة **70** من الدستور التونسي لسنة **2014** نوع من التوزان داخل السلطة التنفيذية، بحيث لم تمنح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بمراسيم في عطلة مجلس نـواب، وأقرت بالمقابل لرئيس الحكومة إمكانية التشريع عن طريق التفويض من قبل نـواب مجلـس الشعب بمراسيم تدخل في مجال القانون تعرض قصد المصادقة على المجلس التونسي (**1**).

وعليه، إذا كان التشريع بمراسيم قوانين يمثل إستثناءا على الأصل العام بممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، فإن هذا الإستثناء مطالب بالإلتزام بالضوابط والشروط التي وضعها الدستور.

1- شروط التشريع بمراسيم قوانين.

أورد الفصل **81** من الدستور المغربي مجموعة من الشروط الجوهرية الواجب توفرها حتى تتمكن السلطة التنفيذية من أن تصدر ما يعرف بمراسيم الضرورة خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وهي:

1- نصت الفقرة الثانية من المادة 70 من الدستور التونسي لسنة 2014: ((يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس)).

أولا: وجود أحداث وتوافر حالة من حالات الضرورة تبررها، فبالرغم من أن المشرع الدستوري المغربي على غرار قانون الإذن لم يشترط في الفصل **81** من الدستور وجود ظروف غير إعتيادية تسوغ ممارسة هذا الإختصاص، إلا أن فكرة المساس بالسلامة المجتمعية للمواطنين وكذا المس بالأمن المجتمعي يفضي لإعلانها، حيث يتطلب الأمر إتخاذ إجراءات عاجلة في حالة غيبة البرلمان للمحافظة على كيان الدولة والمواطنين، وصالح الأمة.

إتفق الفقه أن التبرير القانوني الوحيد للتشريع بمراسيم الضرورة يتمثل في وجود صعوبات وأزمات تعترض السير السليم لحياة الدول والشعوب، إلا أن الخلاف الحاصل هو حول تبنيهم حالة الضرورة والظروف الإستثنائية، حيث بنى الفقه القانوني نظرية الضرورة على إتجاهين إثنين: إتجاه ألماني الذي رأى في نظرية الضرورة الصفة القانونية، التي تصبح معها الحكومة مشرعا عاديا مستندا في ذلك على وجود إلى جانب القانون المكتوب قانون آخر غير مكتوب يعطي للدولة الحق في إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها ولو أدى هذا إلى مخالفة القوانين القائمة، وفي هذا الصدد قال هيغيل: ((إن الدولة هي من أوجدت القانون وهي تخضع له إبتغاءا لمصلحتها، وعليه فلا خضوع لها إذا كان في مصلحتها عدم الخضوع)) (**1**).

لكن ما يعاب على هذا الإتجاه كونه لم يحدد بشكل دقيق الدواعي التي تتطلب إصدار هذه القوانين المؤقتة والعمل بها وتركها مطلقة، بحيث إعتبر القانون وسيلة لغاية تستهدفها الدولة تتمثل في حماية المجتمع، فإذا لم تؤدي القاعدة القانونية هذه الغاية فلا يجب الخضوع لها وعلى الدولة أن تضحي في سبيل المجتمع، وهو ما رفضه الفقه الفرنسي الذي يقر بوجود نظرية الضرورة كنظرية واقعية، لكنه رفض المفهوم العام الذي جاء به الفكر الألماني الذي جعل من نظرية الضرورة مبررا لدكتاتورية الدولة في حماية مصلحتها أكثر منها نظرية قانونية، وعلى هذا الأساس فقد برز تياران في الفقه الفرنسي: الأول إعتبر نظرية الضرورة واقعية وليست قانونية، فهي تشكل مبرر سياسي لسلوك الحكومة المخالف للدستور والقانون أمام البرلمان.

وأبرز من مثل هذا التصور الفقيه "Esmien" الذي يرى بأن الضرورة تبرر الخروج على أحكام الدستور والقانون حالة خطر يتهدد الدولة لا يكون له دفع بغير هذا الخروج، كما يرى بأن المحافظة على سلامة الدولة واجب قومي ولا يستلزم التضحية بالشرعية القانونية فالواقع هو الذي يفرض ذلك وليس القانون، وكل ما في

1- ميمونة سعاد: (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2015-2016، ص ص: 32-29، أنظر أيضا: أحمد سلامة بدر: (الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2003، ص: 326

الأمر أنه يمكن للحكومة أن تتجنب المسؤولية الناشئة عن مخالفتها للقانون بأن تعرض على البرلمان الإجراءات التي إتخذتها، وتطلب منه أن يعفيها من المسؤولية بواسطة قانون التضمينات (**1**).

وقد ساند هذا التصور الفقيهان "Parttielemy" و" Duez" اللذان رفضا بدورهما الإعتراف بنظرية الضرورة كنظرية قانونية، وأكدا على أن مبدأ المشروعية هو الذي يجب أن يسود حتى في الظروف الشاذة (**2**)، وسايرهما في ذلك الفقيه "Carre de malberg" الذي إعتبر أن قيام ظروف تؤدي لإتخاذ إجراءات إستثنائية لا يعني المساس بمبدأ سمو الدستور، كما لا يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تعديل أو وقف الدستور (**3**).

يستخلص من هذا الإتجاه أن الضرورة لا تخلق قواعد قانونية، ولا تحل محل القوانين القائمة، وأن الحكومة إذا إتخذت تحت ضغط الضرورة إجراءات تخالف الأنظمة القانونية القائمة فإنه لايجب التسليم بكون هذه الإجراءات تعتبر غير مشروعة، وإنما إجراءات واقعية، بمعنى أن حالة الضرورة تبرر إتخاذ بعض الإجراءات الإستثنائية، إلا أنها لا تكفي بذاتها لإعطائها قيمة قانونية، بحكم أن الأمر عندئذ يخرج من دائرة القانون إلى دائرة الواقع العملي.

أما الإتجاه الفرنسي الثاني فيرى في نظرية الضرورة نظرية قانونية لكن بمنطق مغاير للمنطق الألماني، إذ يميل إلى منح الشرعية لأعمال وإجراءات الحكومة في مواجهة الأزمة، ويأتي على رأس هذا الإتجاه كل من الفقيهان "Duguit" و "Hauriou " اللذان إعترفا للحكومة بحقها في إصدار لوائح بقوة القانون في الظروف الإستثنائية، وذلك بشرط ألا يكون البرلمان مجتمعا وأن يكون من الضروري إتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه الظروف دون إنتظار دعوة البرلمان، على أن يتم عرضها على البرلمان بمجرد إنعقاده لأخذ موافقته عليها (**4**).

1- فيصل شطناوي: (عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن)، مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 8، الأردن، سنة 2007، ص: 333، أنظر أيضا: زراق حسين: (تشريع الضرورة في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 26

2- Joseph Partélemy et Paul Duez :(trait de droit Constitutonnel), édition Pantheon-Assas, Paris, 14 décembre 2004, p : 240

3-R aymon Carré De Malbery : (Contribution a theorie generale de I'etat),édition Dlloz,Paris, 2004, p p : 610- 618

4- فيصل شطناوي: (الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن)، نفس المرجع، ص: 332، أنظر أيضا: ميمونة سعاد: (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص ص: 38-36

الملاحظ على هذين الإتجاهين هو أنهما إتفقا على إعتبار نظرية الضرورة ليست بحق مطلق، وإنما تخضع للقيود والشروط القانونية المقررة لها خشية أن تستفيد الإدارة في تصرفاتها من حالة الضرورة، وبهذا تختلف النظرة الفرنسية عن النظرة الألمانية التي رأت فيها حقا خالصا بدون قيود.

ومع إضطراد أحكام مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق نظرية الضرورة وإسباغه صفة المشروعية على الإجراءات التي تتخذها الحكومة لمواجهة الظروف الإستثنائية، جاز معه القول بأن المشروعية الإستثنائية التي يؤخذ بها في الظروف الإستثنائية هي من خلق وإبتكار القضاء في الأحوال غير العادية، والتي لا تجد لها حلا في النصوص الدستورية والتشريعية القائمة، بحيث تقضي هذه النظرية بشرعية الأوامر التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية المخالفة لأحكام القوانين القائمة، بمبرر وجود ظروف غيرعادية تسوغ إصدارها من دون أن تعتبر هذه الأوامر في هذه الحالة مخالفة لمبدأ الشرعية (**1**).

لذلك إستقر الفقه الحديث على الإعتراف بهذه النظرية كنظرية قانونية تخالف المنطق الألماني، وليست مجرد نظرية واقعية، بإعتبارها جزءا من مبدأ المشروعية الذي يتسع بالظروف الإستثنائية ليشمل الإجراءات التي تتخذها الحكومة للمحافظة على سلامة الدول، فيعتبر سلوك الإدارة في هذه الحالة مشروعا ولو تعدى حدود الشرعية في الظروف العادية، لكن من دون الخروج عن الحدود التي حددها وعينها القضاء للظروف الإستثنائية (**2**).

أما بالنسبة لتقدير حالة الإستثناء والضرورة والتي تختلف من نظام سياسي إلى آخر فهي سلطة خاصة برئيس الدولة يلجأ إليها من أجل ممارسة دوره التحكيمي لمواجهة الأزمات التي يتعذر صدها بالوسائل القانونية العادية، ما يدفعه بالتالي إلى اللجوء إلى الوسائل الإستثنائية.

وعلى هذا الأساس يتمتع الملك في النظام السياسي المغربي بصفته رئيسا للدولة بسلطة تقديرية في هذا الشأن، فهو وحده الذي يقدر وجود الضرورة من عدمه غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، حيث نص الفصل **59** من الدستور المغربي على أنه: ((إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الإستثناء بظهير، بعد إستشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب

1- حسين زراق: (تشريع الضرورة في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص ص: 17-16

2- عائشة دويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 221

إلى الأمة...)).

ثانيا: لا تملك الحكومة إصدار مراسيم بقوانين إلا خلال الفترة الفاصلة بين دورتي البرلمان، ويتعلق الأمر هنا بحالتين لا ثالث لهما: أولهما أثناء المدة الفاصلة بين إفتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، والدورة الثانية التي ُتفتتح يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل، والحالة الثانية أثناء المدة التي تقع ما بين آخر إنعقاد دور للبرلمان في فصل تشريعي معين، وأول إنعقاد في الفصل التشريعي الموالي.

أما بالنسبة لفترة حل البرلمان فلم يدرجها المشرع الدستوري المغربي ضمن الحالات التي تستوجب إصدار مراسيم قوانين، وإنما أورد لها أحكام خاصة جاءت في الفصل **96** من الدستور، وبذلك يكون قد أخرج حالة حل البرلمان من نطاق مراسيم الضرورة.

ثالثا: الإتفاق مع اللجان البرلمانية المعنية.

رابعا: إشترط الدستور المغربي في الفصل **81** منه على ضرورة عرض مراسيم القوانين على البرلمان في أول دورة ينعقد فيها ليوافق عليها، أو يرفضها، وذلك بهدف منع الحكومة من تأجيل العرض عن قصد أو إهمال، وحتى يمكن للبرلمان أن ينظر في أمر هذه المراسيم التي نظمت موضوعات هي أصلا من إختصاصه ولولا غيابه لما حلت الحكومة محله في تنظيمها.

من جهة ثانية، لم يحدد الفصل المذكور بشكل دقيق نطاق إصدار مراسيم قوانين وهو ما يشكل مبررا للسلطة التنفيذية لتجاوز نطاق التفويض، ومن ثم إصدار ما تراه من مراسيم خارج إطار التفويض (**1**)، بهذه الحالة يصبح التصرف مخالف للدستور وبالتالي فهو غير مشروع، حتى لو صدر عن سلطات الدولة لأنها إن فعلت ذلك فقدت شرعيتها في التصرف وتجردت أفعالها من قيمتها القانونية.

على هذا الأساس يكون مبدأ المشروعية في عمومه بمثابة تطبيق لمبدأ تدرج القوانين، فكان هنا على المشرع الدستوري التحديد بدقة المبادئ والأسس التي يجب أن يقوم عليها التفويض تفاديا لأزمات مؤسساتية ناجمة عن حالة الضرورة.

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص ص: 173-172

2- الطبيعة القانونية لمراسيم الفصل 81 من الدستور.

تختلف مراسيم قوانين عن مراسيم التدابير المنصوص عليها في الفصل **70** من الدستور عضويا وشكليا، عضويا لأن مراسيم قوانين لا تصدر عن الحكومة بمفردها ويشاركها في ذلك اللجان البرلمانية المختصة، فهي قرارات مشتركة، وشكليا لأن الدستور حرص على التمييز بين فئتين من القرارات؛ مراسيم تدابير، ومراسيم قوانين (**1**).

بالتالي توجب البحث في الطبيعة القانونية لمراسيم قوانين الصادرة في غياب البرلمان لما لها أهمية في تحديد النظام القانوني الذي تخضع له لاسيما من حيث الرقابة، ومعرفة إذا ما يمكن إعتبارها عمل إداري بحكم أنها صادرة من قبل السلطة التنفيذية، أم أنها تشريعات حين مصادقة البرلمان عليها؟

بهذا الخصوص إنقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لمراسيم قوانين الصادرة في غياب البرلمان إلى فريقين: فريق يمثله بعض الفقهاء الفرنسيين إستنادا لنظرية التفويض التشريعي، الذين إعتبروا أن هذه المراسيم تتصف في الفترة السابقة لمصادقة البرلمان بطبيعة تنظيمية وتتمتع بقوة القانون، لكن بمجرد مصادقة البرلمان عليها تتحول إلى قوانين عادية وتصبح في حكمها، ويمكنها أن تتعرض للقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أم بالإلغاء، إستناد لقانون التفويض عن البرلمان الذي منحها حق إصدار هذه الأوامر بالنسبة لموضوعات معينة خلال مدة معينة، لتتحصن بذلك عن الرقابة القضائية دون الدستورية، بعدما كان من الجائز الطعن ضدها قبل إقرارها من قبل البرلمان، إذ كانت في هذه الفترة تعتبر قرارا إداريا يخضع لرقابة الإلغاء (**2**).

بينما إتجه فريق ثان إلى الأخذ بنظرية توسيع الإختصاص اللائحي، وهذا يؤدي إلى إعتبار مراسيم قوانين مجرد قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها وقوتها القانونية لأنها صادرة من السلطة التنفيذية، بالتالي فإنها تحتفظ بطبيعتها القانونية الثابتة المحددة لها إبتداء بالنظر إلى الجهاز الذي أصدرها، فهي لا تكتسب حصانة القوانين، بل تخضع لرقابة الإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية (**3**).

يستفاد من هذا الإتجاه أن طبيعة العمل الذي تصدره السلطة التنفيذية لا تتغير نتيجة تدخل البرلمان لإقراره،

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 353

2- ميمونة سعاد: (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص: 167

3- نفس المرجع، ص: 168

بمعنى أنه ليس له أي أثر قانوني، كما ليس لتصديق البرلمان من أثر سوى تأكيد قوة القانون لهذه المراسيم دون أن يعدل من طبيعتها الإدارية، بقدر ما تشكل هذه المصادقة عمل رقابي يقوم به البرلمان ممارسة لوظيفته السياسية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لتظل بذلك هذه المراسيم تتمتع فقط بقوة القانون نتيجة خصوصيتها الإستثنائية، ومن ثم تظل خاضعة للرقابة القضائية على مشروعيتها ودستوريتها.

انطلاقا مما سلف، أمام الرأي القائل بالطبيعة المتغيرة لمراسيم قوانين من قرارات إدارية عند صدورها إلى قوانين عادية بمجرد مصادقة البرلمان عليها، والرأي القائل بالطبيعة الإدارية الثابتة لهذه المراسيم بالرغم من أن لها قوة التشريع التي تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة، فإن تحديد الطبيعة القانونية لمراسيم قوانين لا يحيد على إعتبارها تشريعات تحتل درجة وسطى بين القوانين العادية والقرارات الإدارية، فهي تساوي القانون في قيمتها الملزمة ومكانتها في تدرج النصوص، فحتى إن كان لهذه المراسيم تعديل القوانين العادية الصادرة عن البرلمان فهذا التعديل لا يكون نهائيا إلا بعد موافقة البرلمان عليها، وفي حال ما سكت عنها فهي تعتبر قرارات إدارية.

وأهم ما يمكن أن ينتهي إليه القول بخصوص نظام التشريع المفوض بنوعيه (تفويض التشريع عن طريق مراسم تدابير، وتفويض التشريع بمراسيم قوانين)، بالنظر لدوره الكبير في النظام القانوني المغربي كبديل عن السلطة التشريعية سواءا في الظروف العادية، أو الظروف الإستثنائية هو من الناحية النظرية ليس وضعا شاذا فرضته طبيعة الأمور، أو حيلة قانونية لامبرر لها ولا أساس لها، وإنما فرضته الحاجة العملية، لذلك فهو يعتبر نظاما مشروعا طالما أنه يهدف إلى مواجهة ما يطرأ نيابة عن البرلمان صاحب الحق الأصيل في التشريع.

من جهة أخرى يكشف الواقع العملي ما يكتنفه هذا النوع من التشريع من خطورة تتمثل في إضعاف الفعالية التشريعية للبرلمان، بشكل يظهرالحكومة صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع والبرلمان هو المشرع الإستثنائي، بمعنى تفوق هذه الأخيرة على البرلمان في المجال المحجوز له أصلا، وعلى هذا الأساس كان بداهة ألا يكون الإعتراف بهذا الدور التشريعي للحكومة دون ربطه بشروط قانونية معينة، وتحت رقابة جهات معينة للقول بصحة هذه التشريعات الصادرة عنها.

المطلب الثاني: آليات صيانة مبادرة التشريع الحكومي.

إضافة إلى الدور الذي تلعبه الحكومة في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين، فإنها تحتكم

على آليات دستورية تمكنها من التحكم في مختلف مستويات وضع القاعدة القانونية إقتداءا بتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة، فصارت تتحكم بوجه فعال في نشاط البرلمان المتعلق بمهمة التشريع، سواء عن طريق التحكم في جدول أعماله (الفرع الأول)، أو تقييد حق التعديل أثناء المناقشة، والتدخل في عملية التصويت على النص التشريعي، وتوجيهها حماية لمبادرتها التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: هيمنة الحكومة على جدول أعمال البرلمان.

إن قيام البرلمان بمهامه التشريعية على أحسن وجه يتطلب منه تنظيم أعماله وترتيبها حسب الأولويات بما يتوافق وحاجة المجتمع والدولة، وهذا الوضع لن يتحقق إلا بوضع بما يعرف بجدول أعمال (الفقرة الأولى).

وإذا كانت مهمة إعداد جدول الأعمال من صلاحيات البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في سن التشريع وممثل الأمة، فإن هذا الوضع قد تراجع نتيجة إعتبارات فرضها الواقع كتلك المتعلقة بتعقد المشاكل وكثرتها، حيث لم يعد بإمكان أعضاء البرلمان النهوض بهذه المهمة بمفرده، ما تطلب إشراك الحكومة في إعداده، كما ترك لها (البرلمان) على الدوام الكلمة الأخيرة في ترتيب المسائل التي تكون محور العمل التشريعي (الفقرة الثانية) (**1**).

الفقرة الأولى: مفهوم جدول أعمال.

يعرف الفقيه "دوجي" جدول الأعمال على أنه: " العمل الذي يحتوي على مجموعة من المواضيع تكون محل نقاش في جلسة معينة" (**2**) .

فيما عرفه البعض الآخر على أنه: "ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل أعضاء البرلمان في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أوعدة جلسات، بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازه" (**3**).

وفي تعريف آخر يعرف جدول الأعمال على أنه: "ذلك البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها

---

1 - يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 55

2- عائشة لزرق: (العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016)، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد 2، أكتوبر 2018، ص: 286

3- يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 53

البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر" (**1**).

من خلال هذه التعاريف يتضح أن جدول الأعمال هو الإطار الذي يتم من خلاله تحديد العمل التشريعي للبرلمان، ويشكل رزنامة للمواضيع التي ترتكز عليها الحياة البرلمانية.

جدير بالذكر أن إعداد جدول الأعمال كان من إختصاص رئيس كل غرفة على حدة، إلا أن تزايد أشغال البرلمان دفع برئيسه إلى طلب المساعدة في إطار ندوة، لكن ذلك تغير بعد دستور الفرنسي لسنة **1958** بإنتهاج مبدأ العقلنة البرلمانية، رغم التعارض مع مبدأ سيادة البرلمان وجواز ممارسة سيادته في إعداد جدول أعماله (**2**).

يبقى الباعث وراء إعتماد الأنظمة الدستورية جدول أعمال للبرلمان هو إرتفاع المبادرات التشريعية المعروضة على البرلمان نتيجة لتطور الحياة وتعقدها مما إستلزم ترتيبها وتنظيمها وفقا لبرنامج عمل يحدد طريقة عملها وكذا المدة المخصصة لذلك بالشكل الذي يسمح بمعالجة أغلب ما يعرض عليه من قضايا، فإذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان البرلمان سيدا في إعداد جدول أعماله، فقد تغير هذا الوضع في العقود الأخيرة بسبب تزايد أدوار السلطة التنفيذية بحيث أصبحت هذه الأخيرة القائم الأول على تنفيذ جميع شؤون الدولة في أغلب المجالات، مما كان داعيا لإشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان بل والإقرارا لها بإمتيازات مهمة في ضبط جدول أعمال البرلمان وجدول أعمال الجلسات، بما يسمح لها بتوجيه عملية التشريع بما يخدم تحقيق أهداف سياستها العامة (**3**) .

الفقرة الثانية: أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان.

إن أول ما يجب الإشارة إليه هو أن المشرع الدستوري المغربي لم يقر أصلا بإشراك الحكومة في ضبط

1- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي - دراسة قانونية مقارنة)، المرجع السابق، ص: 249، أنظر أيضا: ضرار قريش: (آليات التشريع طبقا للتعديل الدستوري 2016)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة زيان عاشور - الجلفة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2016 - 2017، ص ص: 84-83

2- سيدي محمد ولد سيد آب: (الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، المملكة المغربية،2001، ص: 415

3- يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 53

جدول أعمال البرلمان وتحديده حسب رؤيتها، بل أن هذا الأمر تم إقراره عن طريق البرلمان نفسه من خلال الأنظمة الداخلية لمجلسيه (**1**).

ورغم ما تبدو عليه مسألة تحديد جدول الأعمال كونه مجرد إجراء شكلي، إلا أنه في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني الذي تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسية العامة للدولة، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها، فهو يعد إما ترجمة لتحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله، وإما خضوعه للسلطة التنفيذية (**2**)، بحكم أن من يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر لامحالة في النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد فيه، وبذلك تعتبر مسألة تحديد جدول الأعمال نقطة توازن أو تكافؤ بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أو أداة صراع وتأثير مؤسسة على أخرى (**3**).

ولقد أقرت العديد من الدساتير للسلطة التنفيذية ببعض الإمتيازات في إعداد جدول الأعمال البرلمان، فمنها من أقر ذلك بصفة شبه كاملة، ومنها من أقر لها بجزء من الإمتيازات بما يكفي لتحقيق أهداف سياستها العامة دون إهدار لأحقية البرلمان على جدول أعماله.

فعلى سبيل المثال نجد أن الدستور الفرنسي لسنة **1958** قد عمل على تأسيس هيمنة مطلقة للحكومة على جدول أعمال البرلمان حين نص في مادته **48** على أنه: ((يحدد مجلسا البرلمان جدول الأعمال بحسب الأولوية والترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة والإقتراحات التي تقبلها))، كما تم التأكيد على هذه المسألة أيضا في المادة **34-1** من نفس الدستور بالنص على أنه: ((أي مشروع قرار تعتبر الحكومة تبنيه أو رفضه قضية ثقة فيها أو يحتوي على إيعاز للحكومة، بذلك يرفض ولا يتم ذكره في جدول الأعمال)).

وسار المشرع الدستوري المغربي على نهج نظيره الفرنسي بمنحه للحكومة دورا فعالا ومهيمنا في تحديد جدول أعمال البرلمان، حين نص في الفقرة الأولى من الفصل **82** لدستور **2011** على أنه: ((يضع مكتب

1- المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017، والمادة 152 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2020.

2- لبنى خيرة رحماني: (المبادرة بالقوانين بين المبادرة البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016)، المرجع السابق، ص: 70

3- عائشة لزرق: (العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016)، المرجع السابق، ص: 286

كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة))، ويبدو من خلال ذلك أن للحكومة سلطة ضبط المسائل وترتيب المواضيع بحسب الأولوية التي تحددها أكثر من الهيئة التي تضطلع بالتصديق وهي البرلمان، من خلال إمكانية إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه، وإدخال تعديلات على جدول أعمال البرلمان، وبالتالي التحكم في بوابة التشريع وضمان تمرير مشاريعها وإصدارها في شكل نصوص قانونية، لاسيما أنه انطلاقا من ترتيب جدول الأعمال يتحدد مصير المبادرة إما بالمرور إلى مرحلة المناقشة، أوالإلغاء، أوالتأجيل إلى وقت لاحق.

الأمر الذي سيساهم في تعميق الهوة بين البرلمان والحكومة، ويضع الأخير في موقف ضعف وفي حالة شبه خضوع للحكومة، وهو بذلك يتناقض مع ما ينص عليه الفصل **78** من الدستور بتوزيع المبادرة التشريعية بين الحكومة وأعضاء البرلمان.

أما الدستور التونسي فقد عالج هذه المسألة بشيء من الإختلاف حيث لم يشر صراحة إلى تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال، بعد أن منح لمشاريع القوانين التي يتقدم بها رئيس الجمهورية أولوية النظر (**1**).

الفرع الثاني: تحكم الحكومة في ميكانيزمات التعديل والتصويت.

إن كانت الفكرة التقليدية تتجه نحو إعلان البرلمان سيدا في إختصاصه بالعمل التشريعي عبر كافة مراحله، أثبت الواقع العملي تراجعا عن هذا المبدأ، فالحكومة وبحكم إمتلاكها لكل الوسائل والإمكانيات التي تسمح لها بأخذ نظرة شاملة ودقيقة عن كل النقائص القانونية الموجودة في قطاعاتها الوزارية، أصبحت هي المتحكم الوحيد في مسار العمل التشريعي، من خلال تدخلها الكبير في تعديل النص القانوني، بالحد من التدخل البرلماني في مناقشة النصوص التي تتقدم بإقتراحها (الفقرة الأولى)، فضلا عن توجيهها لعملية التصويت، ما أدى إلى تراجع دور البرلمان في ممارسة إختصاصه الأصيل، والذي كان له تأثير سلبي على قوة النصوص القانونية المصوت عليها ومصداقيتها عند المخاطبين بها (الفقرة الثانية).

1- ينص من الفصل 62 من الدستور التونسي لسنة 2014 على ما يلي: ((تمارس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

ولمشاريع القوانين أولوية النظر)).

الفقرة الأولى: سيطرة الحكومة على حق التعديل بإعتباره صورة من صور المبادرة.

إذا كان دستوريا حق التعديل من أهم الوسائل التي يتوفر عليها البرلمان للضغط على السلطة التنفيذية المستحوذة على معظم المبادرات التشريعية، فالمبادرة البرلمانية تمارس على صعيد التصويت على التعديلات أكثر مما تمارس على صعيد تقديم مقترحات القوانين (**1**).

وقد وصفه الأستاذ كامبي أنه لب المبادرة بالقانون وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، فيمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، ويمكن للحكومة بالمقابل تقديم تعديلات لإقتراحات القوانين (**2**)، أي أنه إقتراح مقدم من طرف البرلمان أو من طرف السلطة التنفيذية يرمي إلى تعديل مضمون، أو شكل مقترح، أو مشروع القانون المعروض للمداولة على مستوى المجلس الذي يمكن الأخذ به أو رفضه، وهدفه إما حذف أحكام واردة في النص الأصلي أو إدراج أحكام جديدة.

وهنا لا يكفي الحكومة التوفر على إمكانية التحكم في جدول الأعمال وإبعاد المقترحات الغير المرغوب فيها حماية للمشاريع التي تتقدم بها، لاسيما أن التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان يمكن أن تؤدي إلى تغيير مضامين المشاريع الحكومية.

إرتباطا بما سبق، تحتكم الحكومة على آليات دستورية تمكنها من الحد مما قد ينجم عن التعديلات من تغيير أثناء مناقشة النصوص التشريعية، حيث يمكنها اللجوء للفصل **77** من الدستور القاضي برفض كل تعديل له إنعكاس سلبي على المالية العمومية، أو اللجوء للفصل من **79** الدستور في حالة قيام مجلس النواب بتمرير تعديلات أو مقترحات لا تدخل في نطاق القانون، ففي هذه الحالة لا يكون بوسع الحكومة إلا إنتظار مصادقة البرلمان على النص من أجل إحالته على المحكمة الدستورية التي لا تنظر في مدى مطابقته للدستور، وإنما تنظر لطريقة إدخاله على النص الأصلي كتعديل مخالف للفصل المذكور، ومن ثم تقضي بعدم دستورية الإجراء نفسه.

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)،المرجع السابق، ص: 106

2- خير الدين بن سونة: (التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي)، مجلة صوت القانون، العدد 2 أكتوبر 2018، الجزائر، ص: 42 ، أنظر أيضا: يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، المرجع السابق، ص ص: 70-66

في هذه الحالة تبقى الحكومة غير ملزمة بالدفع بعدم القبول إذ يمكنها غض الطرف عن تجاوز البرلمان للمجال المخصص للقانون سواءا لأسباب سياسية (الحصول على دعم البرلماني)، أو لأسباب تقنية (ضمان تناسق النص ووحدته)، أو الحيلولة دون وقوع النص تحت الرقابة القضائية (**1**).

من جهة ثانية، يمكن للحكومـة عملا بالفصل **83** من الدستور بعد إفتتاح المناقشة أن تعارض في كل بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المختصة المعنية بالأمر، فيما تتمتع هي بالحرية الكاملة في تقديم التعديلات التي تريد من دون أي قيد أو شرط.

الفقرة الثانية: توجيه الحكومة لعملية التصويت.

يعتبر التصويت على النص التشريعي المرحلة الأخيرة في مسار إكتماله، وهو إجراء أساسي وجوهري في إخراج النص التشريعي، وبموجبه يعبر البرلمان عن إرادة الشعب بالقبول بالنص التشريعي المبادر به أو رفضه، لهذا تسعى الحكومة من خلال الآليات القانونية المتاحة لها التحكم في عملية التصويت والوصول بها في الإتجاه الذي ترغب فيه، وتجنب التعديلات الغيرالمرغوب فيها، وللحكومة في هذا الباب أن تلجأ إما للتصويت المغلق، أو الدفع بالبرلمان إلى تبني نص بدون تصويت.

أولا: التصويت المغلق.

لكي تقطع الحكومة طريق التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان والتي يمكن أن تؤدي إلى الإبتعاد عن جوهر النص الذي تقدمت به وعن هدفه، فإنها تطلب من المجلس التشريعي أن يصوت مرة واحدة على النص محل النقاش في مجموعه أو في جزء منه دون إعتبار لغير التعديلات ذات المصدر الحكومي، أي التي إقترحتها هي أو وافقت عليها، وهذا ما يسمى " بالتصويت المغلق"Le vote Bloqué" (**2**) .

بهذا الشأن أعطى المشرع الدستوري المغربي في نص الفصل **83** في فقرته الثانية لمجلسي البرلمان صلاحية التصويت مرة واحد على النص المتناقش بشأنه، كله أوبعضه، إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الإقتصار

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 209

2- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري المغربي)، مكتبة دار السلام، الطبعة الرابعة، 1995، ص: 141

على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها، كما يمكن للمجلس المعني بالأمر أن يعترض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه.

توفر هذه المسطرة للحكومة حماية مبادرتها التشريعية من التغيير الذي قد يلحقها جراء التعديل والمحافظة على تماسك النصوص القانونية، واللافت في هذا الإطار أن هذه المسطرة تجسد مظهرا آخر لتفوق الحكومة في مناقشة النصوص القانونية بحكم الهامش الكبير الذي تتمتع به في تعديل محتوى أي نص تشريعي وقت ما شاءت، ما يدفع بالنواب في نهاية الأمر بعدم الإعتراض على التعديلات المقدمة والقبول بها، ولعل ذلك ما دعى الأستاذ " GICQUEL" إلى وصف مسطرة التصويت المغلق أنها "المقتضى الأكثر مقتا في الوسط البرلماني "(**1**)، بالمقابل نجد حق التعديل المعترف به لأعضاء البرلمان ليس على إطلاقه، وإنما هو خاضع لرقابة الحكومة التي تتمتع بآليات دستورية تمكنها من الإعتراض على المبادرات البرلمانية في حال تجاوز الحدود المرسومة له، لذلك خول لها المشرع الدستوري المغربي رفض البحث في كل تعديل لم يعرض مسبقا على اللجنة المعنية.

أما بالنسبة لإستعمال هذه التقنية في الواقع السياسي المغربي فتبقى ضعيفة، ليس كونها ذات مسطرة معقدة، أو أنها لا تشكل وسيلة من وسائل الضغط على البرلمان، بل أن جل الحكومات المتعاقبة كانت تتمتع بأغلبية مريحة، وأن الإعتراض على هذه المسطرة لا يتم إلا بتصويت أغلبية أعضاء البرلمان، ما جعل هذا الإعتراض يبقى صعب التطبيق في الحياة السياسية المغربية.

وعليه يبدو أن الغاية من فرض هذا القيد الدستوري ليست الإرتقاء بالمبادرة البرلمانية وجعلها ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية وما تتمتع به من إمتيازات، وإنما فرض قيد يعرقل المبادرة البرلمانية بشكل يبقي على التفوق الحكومي في مسار صناعة القانون ودخوله حيز التنفيذ.

ثانيا: اللجوء لتقنية تبني النص دون تصويت.

هو إجراء دستوري يخول الحكومة صلاحيات تبني مشروع القانون دون تصويت من البرلمان، وهو يعتبر من تقنيات العقلنة البرلمانية التي أتى بها الدستورالفرنسي **1958**، حيث ربط بين إثارة المسؤولية السياسية

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 211

للحكومة بالموافقة على مشروع قانون مقدم من قبلها (**1**)، وقد نص بهذا الخصوص في الفقرة الثانية من الفصل **49** بأنه: ((يمكن لرئيس الوزراء، بعد المداولة في مجلس الوزراء، أن يطرح للثقة بمناسبة التصويت على نص أمام الجمعية الوطنية. وفي هذه الحالة يعتبر مشروع القرار موافقا عليه، إلا إذا لم يتم طرح ملتمس للرقابة مضاد خلال الأربع وعشرين ساعة التالية من طلب الحكومة، وذلك على النحو المنصوص عليه في الفقرة السابقة))، أي أنه لا تتم الموافقة على النص إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية الوطنية.

ولقد سار المشرع الدستوري المغربي في نفس الإتجاه، حيث خول دستور **2011** في فصله **103** على أنه: ((لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة حكومته مهامها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.

ولايمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يجري التصويت إلا بعد مرور ثلاث أيام من طرح الثقة)).

جدير بالذكر، بأنه لم يسبق أن شهدت الممارسة الدستورية المغربية تحريك مجلس النواب لمسطرة سحب الثقة من حكومة تقدمت بطلب موافقته على نص معين لما لذلك من إنعكاسات سلبية على الحياة السياسية، بحكم أن اللجوء لهذه التقنية يبقى أمرا إختياريا وليس إجباريا، وبالتالي فلا يلجأ رئيس الحكومة لإستعمال هذه الآلية إلا إذا كان متأكدا بتوفر بوجود أغلبية مريحة داخل البرلمان تدعم الحكومة في توجهها.

وفقا لهذا الأسلوب يتعين على البرلمان الإختيار بين حلين: إما قبول مشروع القانون المقدم إليه من طرف الحكومة أو سحب الثقة من هذه الأخيرة، ففي حالة إقراره للمشروع المقترح يكون قد تم تبني نص المشروع وأصبح قانونا دون أن يجري عليه أي تصويت، أما في حال رفضه للنص فيترتب عن ذلك سحب الثقة من الحكومة وإستقالتها إستقالة جماعية، وهو ما يجعل من هذه التقنية من أكثر الوسائل الموطدة لتفوق الحكومة في قيادة العملية التشريعية وصيانة مبادراتها التشريعية.

1- Pierre Avril- Jean Gicquel: (chronique constitionnelle), revue francais d études constitionnelle et politiques, (pouvoirs), N 13, 1980, p : 210

وإذا كان المشرع الدستوري قد أبقى على مبدأ إشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في المبادرة بإقتراح القوانين، فان هذا الإشراك لا يحتكم في الواقع على مبدأ التوازن (**1**)، حيث يكشف الدستور والنصوص ذات الصلة عن تفوق صريح الحكومة في عملية وضع التشريع، بل إن لم نقل أن مجمل النصوص القانونية التي تصدر تبادر بها السلطة التنفيذية، لدرجة يمكن القول معها أن الحكومة هي المحرك والمهندس الحقيقي لصناعة التشريع، خاصة مع حصر المجال التشريعي المخصص للبرلمان المفروض أنه هو صاحب الإختصاص الأصلي بالتشريع، بمعنى أن السلطة التنفيذية صارت تحتل موقعا أكبر مقارنة بالسلطة التشريعية لتكون في ذات الوقت تنفيذية وتشريعية، وهو ما من شأنه التأثير على مبدأ التوازن بين السلطتين المنصوص عليه دستوريا.

يتضح بعد رصد المعطيات المتعلقة بمظاهر التعاون بين مؤسسة رئيس الحكومة والملك من جهة، وبين رئيس الحكومة والبرلمان من جهة ثانية، سيطرة منطق العقلنة على هذا التعاون لكن بصورتين مختلفتين، بحيث جاء التعاون المؤسس بين رئيس الحكومة والملك معقلنا مكرسا لتراتبية السلطة التنفيذية، بسمو المؤسسة الملكية وإستئثارها بالمستوى الأعلى للمجال التنفيذي الذي يشمل المراقبة والتوجيه لعمل رئيس الحكومة، بالمقابل لم تكن مشاركة الأخير لتتجاوز أدواره المرسومة دستوريا المتمثلة في المساعد المكمل لدور الملك، والمنفذ للسياسات العامة للدولة، وتوجهاتها الكبرى والمسؤول عنها.

من جهة ثانية، غلب على علاقة التعاون بين رئيس الحكومة كممثل للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الإتجاه البرلماني المعقلن أو المقيد المكرس لتبعية البرلمان للحكومة، وذلك تفاديا لأي فراغ أو ثغرات يمكن أن تمثل مصدرا لأزمات سياسية ودستورية، الأمر الذي بدى واضحا في كل الفصول المنظمة للعلاقة المنسوجة بين المؤسستين والتي كرست رئيس الحكومة سيدا لوظيفة التشريع .

وفي كلتا هاتين الحالتين تتكرس مسؤولية رئيس الحكومة.

1- ينص الدستور المغربي لسنة 2011 في فصله الأول في فقرته الثانية على أنه: ((يقوم النظام الدستوري المغربي على أساس فصل السلط، وتوازنها، وتعاونها...)).

الفصل الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام الملك والبرلمان.

إذا كان دستور **2011** قد غير في بعض شكل العلاقة بين الملك ورئيس الحكومة وجعل من الأخير أحد العناصر الأساسية للنظام الدستوري والسياسي المغربي فهو لم يغير من طبيعتها، التي لا يخفى معها حقيقة إرتباط رئيس الحكومة بالملك نشأة ومآلا، ما يجعل منه أول المسؤولين أمامه بشكل سابق عن مسؤوليته أمام المجلس النيابي (المبحث الأول).

من جهة ثانية، طبقا للفصل المرن بين السلط في النظام البرلماني تنتظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس من التعاون والتوازن، فإذا كان التعاون منطلقه مشاركة الحكومة البرلمان تأدية إختصاص التشريع، فإن التوازن الحاصل أن السلطة توقف السلطة وتحد من طغيان السلطة إذا ما تركزت، أو ما إستبدت إذا أطلقت، ولعل أهم مظهر يتجلى فيه هذا التوازن هو أسلوب الرقابة المتبادلة بين السلطتين.

وهو ما لم يغب عن ذهن المشرع الدستوري المغربي سيرا على نهج معظم الأنظمة المقارنة بخلق توازن بين السلطتين عبر منحه لكل سلطة وسائل تؤثر بها على نظيرتها تحقيقا للتوازن بينهما (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام الملك.

رغم إلغاء دستور **2011** لمسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك وحصرها أمام البرلمان، إلا أنها تبقى واقعا دستوريا ثابتا لا يمكن إنكاره فهو قائم على الدوام (المطلب الأول)، تعززه مجموعة من العوامل المرتبطة بتقاليد ممارسة السلطة في المغرب، وإدراك مختلف الفاعلين لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مسؤولية ثابتة في ظل تغير النص.

إن الإقرار بأن دستور **2011** قد أتى بمستجدات هامة مقارنة بسابقيه تعزز من إستقلالية رئيس الحكومة عن الملك في ممارسة بعض مهامه التنفيذية، فإن هذا الأمر لم يكن ليقطع مع مبدأ مسؤوليته أمام الملك، وهو ما يستشف بشكل ضمني من عدة فصول دستورية (الفرع الأول)، فهي تبقى مسؤولية ضرورية **(1)** (الفرع الثاني).

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 121

الفرع الأول: مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك في النظام الدستوري المغربي.

يتفق الفقه الدستوري على قاعدة شهيرة مفادها "أن السلطة تكون حيث تكون المسؤولية وعلى قدر السلطة تكون المسؤولية"، أي ضرورة وجود توازن قانوني بين السلطة والقائمين عليها. ولهذا المبدأ صدى عند رئيس الحكومة كونه يحتل المرتبة الأولى في تشكيل الحكومة ويقود أعمالها ويشرف عليها، ما يجعله المسؤول الأول على جميع تصرفاتها.

ولما كان النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل العضوي داخل السلطة التنفيذية وما ينتج عن ذلك بعدم مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الدولة، حيث لا يملك هذا الأخير سلطة عزله، وحتى تعيينه من طرفه يبقى مجرد إجراء شكلي، طالما هو مقيد بتعيين زعيم الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، بحيث لا يسائل من غير البرلمان.

مغربيا تبقى مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك ثابتة وأولى وأسبق من مسؤوليته أمام البرلمان، بل إن هذه المسؤولية هي مترسخة قبل العهد الدستوري، حيث كان يعد السلطان (أمير المؤمنين) هو المتحكم في السلطة التنفيذية وفي الحكومة ككل، ولم يكن رئيس الحكومة (الصدر الأعظم) سوى مساعدا له وأداة لتنفيذ توجيهاته وأوامره، ويعد مسؤولا في ذلك أمامه.

وبعد إستقلال المغرب إتخذت هذه المسؤولية صيغة قانونية بداية من العهد الملكي المؤرخ في **8** ماي **1958** الذي أقر هذا المبدأ بنصه على أنه: ((... حتى يتمكن الوزراء، الذين يستمدون سلطتهم من جنابنا الشريف، والذي هم مسؤولون أمامنا جمعا وإنفرادا، والذين هم متضامنون في هذه المسؤولية، من القيام بالمهمة التي ننيطها بعهدتهم...)) (**1**).

وحتى إن إتصفت هذه المسؤولية بالإزدواجية خلال العهد الدستوري بعدما صار رئيس الحكومة مسؤولا أمام كل من الملك والبرلمان، لا سيما في الدساتير الخمس الأولى (**2**)، فقد ظلت مسؤوليته أمام الملك مسألة

1- خطاب الملك الراحل محمد الخامس في 18 شوال 1377، الموافق ل 8 ماي 1958، الجريدة الرسمية، العدد 2378 ، 23 ماي 1958، ص ص: 1182-1183

2- نص دستور 1962 في الفصل 65، ودستور 1970 في الفصل 59، ودستور 1972 في الفصل 59، ودستور1992 في الفصل 60، ودستور1996 في الفصل 60 على أن: ((الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان)).

جوهرية وأساسية في النظام السياسي المغربي، إذ ظل الملك يتمتع بكامل سلطته في التعيين والعزل وقتما شاء من دون أن تضم أي قيد أو شرط، وحتى من دون تحمل رئيس الحكومة المسؤولية السياسية على أعمال حكومته، إستنادا إلى فصل بأثر أقوى هو الفصل **24**، الذي يكرس الملك كطبقة عليا بالسلطة التنفيذية والقائم على أمرها.

وإذا كان دستور **2011** لم ينص صراحة على مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك، وغير في بعض شكل العلاقة بين الملك ورئيس الحكومة، بجعل الأخير أحد العناصر الأساسية للنظام الدستوري والسياسي المغربي، فإن ذلك لا يفترض أن يكون محددا حاسما في بناء إستنتاج يؤسس لبروز مؤسسة قائمة الذات، بحكم ما تكشف عنه طبيعة النسق السياسي المغربي كون الملك هو سيد الزمان السياسي، وصاحب اليد العليا بجميع الميادين، فمنذ الإستقلال والإختيارات السياسية والإقتصادية والإجتماعية تنطلق من الإرادة الملكية، فضلا عن كونه يملك المراقبة الإجتماعية، وهذا المعطى يجعل من إستقلال رئيس الحكومة سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي مقيدا (**1**).

فبغض النظر عن الإيجابيات الكثيرة التي جاء بها دستور **2011**، إلا أنه لا يؤسّس - ولا يمكنه ذلك - بالضرورة الإنعطاف نحو النموذج البرلماني بمعناه الكلاسيكي الذي يتمتع فيه رئيس الحكومة بإستقلال عضوي ووظيفي عن رئيس الدولة، بحيث لم تكن الصياغة الدستورية الجديدة لتتضمن ما يمكن أن يوحي بتغيير طبيعة الملكية بالمغرب ومكانتها وعلاقتها بباقي السلطات الدستورية، بقدر أن الأمر أملته ظروف ما عرف "بالربيع العربي" التي أفضت إلى تصاعد أصوات سياسية وخاصة شعبية (حركة **20** ً فبراير) نادت بإستبدال الملكية التنفيذية السائدة لعقود بملكية برلمانية تمارس السلطة بشكل رمزي.

وبالنتيجة فمسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك لا يمكن أن يؤطرها نص الدستوري فقط، إنما تتعداه لتتأثر بخصوصية المؤسسة الملكية التي تعتبر عاملا حاسما في تحديد طبيعة هذه المسؤولية، بحكم أن للملكية بالمغرب فهما خاصا يبتعد في مبناه ومعناه عن التصورات التي آلت إليها تجارب الملكيات بأوروبا، ولا يجد القارئ للوثيقة الدستورية الجديدة أي عناء في إستخراج مفاتيح إستمرار تمتع الملك بمجمل الصلاحيات والسلط اللازمة لقيادة البلاد، وضمان إستقرارها، وإستمرارها، بل حتى في الملكيات الأكثر ديمقراطية رغم تراجع وظائفها وأدوارها لصالح البرلمان والحكومة، لا زال الملوك يتمتعون بموقع وصلاحيات دستورية مهمة تسمح لهم بتوجيه وتتبع

1- محمد الصافي: (الوزير الأول بالمغرب: الوثيقة الدستورية - الممارسة السياسية)، المرجع السابق، ص: 39

ومسائلة الجهاز الحكومي، على غرار الدستور الدانماركي الذي منح للملك صلاحيات تنفيذية واسعة يفوض جزء منها للوزراء (**1**)، مع مسؤوليتهم الكاملة أمامه وأمام البرلمان (**2**)، وهو ذات النهج الذي إختاره أيضا الدستور البلجيكي (**3**).

على هذا الأساس تعتبر مسؤولية رئيس الحكومة في قلب السلطة التنفيذية تكريس لمراقبة الملك له إلى جانب مراقبته باقي السلطات (**4**)، وهنا لا يجب أن يغيب عن البال أن الملك لا زال هو من يملك سلطة تعيين رئيس الحكومة على غرار الدساتير السابقة، وما جاء به الدستور الجديد في فصله **47** هو تقييد لسلطته بتعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج الإنتخابات، حيث يقابل ذلك حريته في إختيار من يشاء من الحزب الفائز بالإنتخابات التشريعية ما يتيح له هامش مهم في الإختيار، فضلا على أن إلغاء حق الملك في إعفاء رئيس الحكومة من مهامه دون إستقالته، لا يلغي من الناحية العملية مسؤولية الأخير أمام الملك بحكم أنها تدخل في التقليد الدستوري المغربي، الذي يجعل من الملك منبع كل السلط والضامن لإستمرارها، وبالتالي فهو من يملك سلطة التعيين والإعفاء الفعليين، زيادة على تمتع الملك بحق حل البرلمان كأسلوب غير مباشر لعزل رئيس الحكومة (**5**).

من جهة ثانية، لا يمارس رئيس الحكومة مهامه وصلاحيته إلا تحت إشراف وتوجيه من الملك، ويبقى مسؤولا أمامه عن أعماله، وفقا للقاعدة الفقهية الدستورية التي تنص على أن "كل من يمتلك السلطة يتحمل مسؤوليته عنها".

وبالرغم من تخويل رئيس الحكومة رئاسة المجلس الوزاري كسابقة دستورية مهمة، تبقى هذه الصلاحية متأتية بناء على تفويض ملكي، فضلا على أنها تبقى مقيدة بجدول أعمال محدد (الفصل **48** من الدستور).

1- نصت المادة 3 من دستور الدانمارك لسنة 1953 على أنه: ((تناط السلطة التنفيذية بالملك)).

ونصت المادة 12 على أنه: ((...يحق للملك تسلم السلطة العليا في جميع شؤون المملكة وممارسة هذه السلطة العليا من خلال الوزراء)).

2- نصت المادة 14 من دستور الدانمارك 1953 على أنه: ((يعين الملك ويقيل رئيس الوزراء والوزراء الأخرين...)).

3- نصت المادة 102 من دستور البلجيكي لسنة 1831 والمعدل سنة 2012 على أنه: ((أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم)).

4- المهدي الفحصي: (مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على التوازن بين السلط في المغرب)، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2001-2002، ص: 71

5- ينص الفصل 96 من دستور 2011 على أنه: ((للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة)).

ثم في مقابل دسترة مجلس الحكومة ومنحه صلاحية التداول في قضايا لا يكون المجلس الوزاري فضاءا لها، يبقى رئيس الحكومة ملزم برفع تقرير مفصل للملك لمداولات المجلس، وهو ما يزكي هذه المسؤولية (**1**).

وبالإنتقال إلى الرئاسات والمهام المفوضة من الملك لرئيس الحكومة، فإنها تصطدم بحاجز التفويض الملكي بناءا على جدول أعمال محدد يجعلها مجرد مهام رمزية أكثر منها مساهمة فعلية في صنع القرار السياسي (**2**).

بالرغم من تكريس المشرع الدستوري المغربي لمسؤولية رئيس لحكومة أمام البرلمان فإنه لم يمنع ولو ضمنيا الإشارة إلى إستمرار مسؤوليته أمام الملك التي تبقى واقعا حاضرا وجوهريا، ويرى بعض الباحثين (**3**) بأنه إذا كانت فكرة الملكية التنفيذية لم تعد فكرة مهيكلة للهندسة الدستورية كما كان في السابق، فإن دستور **2011** ليس بدستور ملكية برلمانية ينقطع فيها أي تأثير للملك، بل هو بالأحرى نظام برلماني حيث السلطة التنفيذية مقسمة بين الملك ورئيس الحكومة، دون أن يعني ذلك إنتفاء البعد التراتبي في العلاقة بين المؤسستين، التي تبقى مغلفة بالتقليد أكثر مما يسرده نص الدستور.

الفرع الثاني: مسؤولية ضرورية.

إذا كانت الدساتير المغربية المتعاقبة جعلت من المؤسسة الملكية في موقع بارز على مستوى البنيان الدستوري، وأعطتها سموا جعل من الملك مرجعا، ومحورا، وحكما، وحاميا، وضامنا، وموجها، تستدعي هذه المسؤوليات الجسيمة توفر الملك على جهاز تنفيذي مساعد يتقدمه رئيس الحكومة، دوره مساعدة الملك في رسم السياسة العامة للدولة ووضعها حيز التطبيق، فيمارس التنفيذ والتسيير ويتحمل المسؤولية في ذلك أمام الملك.

تعتبر هذه المسؤولية مسألة جوهرية في معظم الأنظمة التي يحتل فيها رئيس الدولة دور القيادة الفعلية للسياسة العامة للدولة، ولا أدل على ذلك أن بعض الأنظمة الدستورية الشبيهة بالنظام المغربي لم تجد في دساتيرها هذه المسؤولية فإخترعتها (**4**).

1- جاء في الفقرة الأخيرة للفصل 92 لدستور 2011 ما يلي: ((يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة)).

2- الفصلين 54 و 53 من دستور 2011

3- حسن طارق: (في دستور السياسات العمومية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (سلسلة مواضيع الساعة)، عدد82، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط 2013، ص: 27

4- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 122

وأبرز مثال على ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة **1958** الذي لم يتضمن نصا صريحا على مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، ولا بحق الأخير بإقالته وإقالة الحكومة دون تقديم إستقالتهم، لكن ذلك لا يمنع حدوث ذلك فعليا، بحكم أن رئيس الجمهورية هو من يملك سلطة تعيينه، حيث أعلن "الجنرال دوكول" بهذا الخصوص في ندوة صحفية في **31** يناير **1946** عن حقه في تغيير الوزير الأول، وهو ما حصل في مرات عدة وحتى من دون أن تفقد هذا حكومة الأخير ثقة الجمعية الوطنية (**1**).

تدعم هذه المقتضيات الدستورية التي تكرس مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك كواقع ثابت عوامل مهمة؛ منها ما يستقرئ من منطق وروح الدستور المغربي، ومنها ما يستقرئ من الثقافة السياسة السائدة.

المطلب الثاني: تثبيت روح الدستور والثقافة السياسية لمسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك.

لعبت خصوصية المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي (الفرع الأول)، والثقافة السياسية المؤطرة لمؤسسة رئيس الحكومة، دورا جوهريا في تدعيم هذه المسؤولية والدفاع عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خصوصية المؤسسة الملكية.

تحتل المؤسسة الملكية مكانة محورية في النسيج التاريخي والسياسي والإجتماعي المغربي، بفضل إمتلاكها لأدوات منها ما تتخذ طابع القداسة التي تقوم على البيعة وإمارة المؤمنين، وما لها من دلالات رمزية إرتباطا بالتراث الإسلامي "خليفة الله في الأرض"، ومنها ما يستمد جذوره من المجال السياسي الحديث الذي يقوم على التنظيمات والمؤسسات الحديثة المستوحاة من الغرب، لتنصهر في بوتقة واحدة فتضفي على نسقها السياسي مزيدًا من الصلابة والتفرد والخصوصية.

ولقد سعى المشرع الدستوري المغربي إلى إبتكار ما يستوعب هذه الثنائية بالمزج بين التقليدانية والتحديث الدستوري والسياسي، بمنح المؤسسة الملكية مكانة تعلو جميع المؤسسات الدستورية، فجاءت الدساتير المغربية مكرسة لنظام يسود فيه الملك ويحكم، مترئسا للسلطة التنفيذية، ومالكا لصلاحيات واسعة سواء كأمير للمؤمنين، أو كرئيس للدولة.

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 121

تبقى الغاية من توظيف المرجعية التقليدية للملكية في البناء الدستوري ضمانا لسيادتها والحفاظ على سموها وتحكمها في باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، من خلال توجيه الفعل السياسي وضبط اللعبة السياسية (**1**). ويتضح ذلك من خلال ترؤس الملك لكل السلط في مستوى أفقي، وبعده يتم توزيع عمودي للسلط بين باقي الفاعلين الذين يعتبرون أعوانا للملك، إنطلاقا من إستمرارية التقليد القانوني والسياسي الذي يجعل من الملك مصدرا للسلطة، ومصدرا للقيم والرموز السياسية.

على هذا الأساس، إذ كان المفهوم التقليدي للحكم قد زكى موقع المؤسسة الملكية على رأس النظام السياسي المغربي، فالملكية الدستورية لا تعد سوى إمتداد عصري لعمقها الإستراتيجي (إمارة المؤمنين)، على رأي جورج بيردو قوله: ((أنها (الملكية الدستورية) مجرد ظل لإمارة المؤمنين، ليس فقط لأن هذه هي الأصل، وهي المترسخة تاريخيا ووجدانيا، وإنما، وهذا هو الأهم، لأن مجالها في البناء الدستوري يشمل مجال جميع المؤسسات التي أحدثها الدستور فيخترقها ويعلو عليها)) (**2**).

بمعنى أخر، لا تنطبق على المؤسسة الملكية الصفات التي تنطبق على باقي المؤسسات الدستورية، فهي لا يقيدها الدستور، لأنها تأتي بعد الله ورسوله (**3**)، وبالتالي فهي فوق باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، وهذا المعطى يجعل من مبدأ فصل السلط يتماهى مع البنية التقليدية للنظام السياسي المغربي القائم على وحدة السلطة على مستوى المؤسسة الملكية وليس العكس، فهي من يملك القدرة السياسية لسن القواعد، وتوجيه الفعل السياسي، ومجالها لا يقبل التنافس ويفرض الهيبة (**4**).

1- محمد الزهراوي: (دستور 2011 وإشكالية التأويل: قراءة في الفصلين 41 و 42: ما بين إقرار الوظائف الدينية والتحكيمية للملك وإعادة إنتاج الفصل 19 من دستور 1996)، مجلة وجهة نظر، العدد 58 خريف 2013، ص: 47

2- Georges BURDEAU: (Méthode de la science politique), Dalloz , Paris 1959, p: 435

أنظر أيضا: محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية 1991-1962)، المرجع السابق، ص: 8

3- محمد الزهراوي: (دستور 2011 وإشكالية التأويل: قراءة في الفصلين 41 و 42:ما بين إقرار الوظائف الدينية والتحكيمية للملك وإعادة إنتاج الفصل 19 من دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 46

4- طارق الغزلاني: (تطور التحكيم الملكي في النظام الدستوري المغربي- دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، المرجع السابق، ص: 220 ، أنظر أيضا: محمد ضريف: (قراءة أولية في النسق السياسي المغربي المعاصر)، المرجع السابق، ص ص: 96-91

وإعتمادا على العمق الديني والإسلامي للمؤسسة الملكية، وسيرا على نهج والده تكرس لدى الملك الحسن الثاني قناعة بأن السلطة الملكية كل لا يتجزأ ولا يوجد فصل للسلط على مستوى الملك، ولا حتى يمكن الحديث عن مفهوم فصل السلط الذي جاء به مونتسكيو ومطابقته بشكل كلي أو جزئي مع التجربة المغربية، فأزمة المبدأ ليست في وجوده كآلية دستورانية لقواعد الحكم، حيث تكون السلطة متمايزة في المستوى الأدنى، لكنها تتوحد وتجتمع في يد المؤسسة الملكية (**1**)، ما يشكل مؤشرا على خصوصية النظام الدستوري المغربي المتمثلة في وحدة السلطة على مستوى الأعلى (الملكية)، وفصلها على مستوى الأدنى (السلطتين التنفيذية والتشريعية).

وقد عبر الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة إستقباله لنواب التجمع الوطني للأحرار بتاريخ **12** نونبر **1981** عن ذلك بقوله: ((حاولت أن لا يكون فصل السلط في مستواي لأن كل المغاربة يستظلون بظل أمير المؤمنين ويذهبون للتحاكم تحت رمحه ليدافع عنهم، فإذن هذا تقليد خلقناه، في مستوى ملك المغرب لا يوجد فصل السلط، لهذا شاهدتموني مرارا أجمع الوزراء وبعض اللجان البرلمانية وأخاطبهم أمامي كأنهم ليسوا هؤلاء سلطة تنفيذية وهؤلاء سلطة تشريعية...)) (**2**).

يفهم من ذلك أن الملك الحسن الثاني أعطى لمفهوم فصل السلط مدلولا خاصا به يؤسس لمركزية السلط حول شخصه، إنطلاقا من الأساس الديني المرتكز على ضرورة الإلتزام بمقتضيات الشريعة الإسلامية، وحضور إمارة المؤمنين كمرجع ثابت، وهو ما يعكس تشبعه بما نسجه الفقهاء السابقون حول صلاحيات الإمام، معبرا عن ذلك بشكل صريح عن صلاحيته بقوله: ((إنها تطابق قائمة واجبات وضعها الفقهاء الأسبقون، تتمثل في إبقاء الدين داخل حدود المبادئ التي أقرها المسلمون الأوائل بالإجماع، والدفاع عن الأمة والعمل على ضمان إحترام الشريعة، وتطبيقها، والسهر على الأخلاقيات العامة ...)) (**3**).

وفقا لذلك، يعتبر الملك في منظور العاهل الراحل الحسن الثاني ليس قائدا سياسيا فحسب، بل هو أيضا أمير

1- العربي بن حيدة: (تطور الآليات الدستورية: معالم الإستمرارية و التحول في الثقافة السياسية المغربية)، المرجع السابق، ص: 94، أنظر أيضا: نجية الجوهري: (الإنتقال الديموقراطي بالمغرب: مساهمة في تحديد العوائق والمتطلبات)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بمراكش، السنة الجامعية 2007-2006، ص ص:51-42، أنظر أيضا: إبراهيم أبراش: (الديموقراطية بين عالمية الفكرة وخصوصية التطبيق: نموذج التجربة الديموقراطية المغربية)، أعمال ندوة بعنوان: (الإصلاحات الدستورية والسياسية في المغرب العربي)، مراكش 28-26 أكتوبر 1999، سلسلة أعمال ومناظرات رقم 15، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، مراكش، ص: 194

2- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني – المفاهية المركزية- التجليات)، المرجع السابق، ص: 123

3- عبد العالي حامي الدين: (الدستور المغربي ورهان موازين القوى – الملكية – الأحزاب – الحركات الإسلامية)، المرجع السابق، ص: 60

المؤمنين، الذي يمارس على جماعة المسلمين سلطة معنوية لا تقف عند حدود سلطة معينة بل تمتد إلى ما وراء ذلك، بحكم أنها سلطة موروثة عن رسول الله (صلى الله عليه وسلم)، مع ما يحتم ذلك على صاحبها أن يستنير بسنته في كل مالم يرد نص بشأنه، أخذا بعين الإعتبار تعقد الحياة إقتصاديا وإجتماعيا وسياسيا (**1**).

وبحسب ذلك، تشكل الملكية مصدرا لكل السلط لا فصل فيها، وأن السلطة الملكية هي واحدة لا تمييز فيها بين سلطة أمير المؤمنين وسلطة الملك الدستوري، وأن فصل السلط يوجد في مستوى أدنى من الملك.

لهذا السبب لم يكن من الغريب أن يشكل الإسلام الأساس المرجعي الأول للخطاب السياسي للملك الحسن الثاني كأساس لبناء مشروعيته الدينية، لدرجة الإستشهاد ببعض الآيات القرآنية والأحاديث النبوية وتأويلها وفق منظوره الخاص للسلطة، ففي دعم موقفه من مبدأ فصل السلط إفتتح الملك خطاب **13** أكتوبر **1978** بقوله: ((...السنة الماضية إقتبست خطابي من آية قرآنية، وقد حاولت أن أقتبس اليوم خطابي من آية قرآنية كريمة.

يقول الله سبحانه وتعالى في كتابه العزيز: ((وقل إعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون))، وإنني لأعتبر هذه الأية وكأنها أنزلت على النبي (صلى الله عليه و سلم) لتكون لكم نبراسا وتنير لكم معالم الطريق التي عليكم أن تسلكوها، فأنتم المنتخبون مهمتكم المراقبة، ولكن يا ترى من سيراقب المراقبين؟: الله ورسوله والمؤمنون، فمراقبة الله سبحانه وتعالى لكم هي مراقبة الضمير حينما يرجع كل واحد منكم إلى بيته، وحينما يتساءل هل أديت الأمانة؟ وهل قمت بالواجب؟ وهل كنت في مستوى الثقة الموضوعة في؟ بل هل كنت أمينا عندما شرحت أو بينت أو فسرت مطالب الذين إنتخبوني وإختاروني؟ هذه مراقبة الله بمعنى مراقبة الضمير، فسيرى الله عملكم ورسوله أو خليفة رسول الله (صلى الله عليه و سلم)، ألا وهو المسؤول الأعلى في قمة المسؤوليات في البلاد وهكذا يتحقق ما قلت لكم دائما كجهاز تشريعي أو تنفيذي، إن فصل السلط ضروري وواجب، ولكن لا يجب أن يفهم في المستوى الأعلى للمسؤولية.

فمراقبة من إستخلفه الله في الأرض ليكون خليفة رسول الله (صلى الله عليه و سلم) واجبة على السلطة التنفيذية وعلى السلطة التشريعية. (وقل إعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون) المؤمنون هم مسؤولية الذين وضعوا ثقتهم ووضعوا أمالهم ووضعوا مسؤولية النصح بين أيديكم...)) (**2**).

1- عبد العالي حامي الدين: (الدستور المغربي ورهان موازين القوى – الملكية – الأحزاب – الحركات الإسلامية)، المرجع السابق، ص: 61

2- خطاب الملك الحسن الثاني 13 أكتوبر 1978 بمناسبة إفتتاح الدورة البرلمانية الأولى للبرلمان: السنة التشريعية 1979-1978، مأخوذ من الوقع الإلكتروني لمجلس النواب.

تبقى الفكرة الجوهرية لهذا النص في حرص الملك الحسن الثاني التأكيد على صورة الملك كأمير للمؤمنين، مبرزا في الوقت نفسه أهليته العلمية في المجال الديني، والظهور في صورة الفقيه العالم، أو الإمام المجتهد الذي يمتلك الحق في تأويل النص الديني لتحديد المفاهيم السياسية أيا كان طبيعتها وموضوعها.

لذلك إعتبر أن العبارة القرآنية (وقل إعملوا) هو غير معني بها، وأنها تشمل مؤسسات أدنى منه (البرلمان والحكومة)، وفي ذلك قال: ((إذ كان هناك فصل للسلطات، فإنه لا ينطبق على مستوانا، بل على مستوى أدنى)) (**1**).

بدوره وسيرا على نهج والده الملك الراحل الحسن الثاني إعتبر الملك محمد السادس أن مفهوم فصل السلط لا ينبغي أن يفهم على المستوى الأعلى للمؤسسة الملكية، بالنظر لإرثها السوسيوتاريخي وثقلها الرمزي والقانوني، بجعلها فوق المرتكزات السبع للإصلاح الدستوري لخطاب **9** مارس**2011** التي يوجد ضمنها المرتكز الرابع المتعلق بمبدأ فصل السلط، مما يعني أن فصل السلط يقتصر على المستوى الأدنى الذي يهم العلاقة بين البرلمان والحكومة ولايخص المؤسسة الملكية، وهو ما إنعكس بالفعل على مضامين الدستور الجديد الذي عزز من صلاحيات الملك بشكل يكرس الوحدة التي يتميز بها النظام السياسي المغربي (**2**).

تلك الوحدة التي تركز السلط في مستوى أفقي، أي في يد الملك بإعتباره أمير المؤمنين، صاحب الريادة السياسية المحتكر لكل السلط ومرجعها الوحيد، وعلى مستوى ثان تقتضي وحدة السلطة الملكية أن تفوض هذه السلط لباقي هياكل ومؤسسات الدولة دون تفويتها أو التنازل عنها، لأن خصوصية النظام السياسي المغربي وإعتماده على مبادئ الولاية والحكم في الإسلام، التي تفترض أن تكون المؤسسة الملكية المرجع الوحيد لكل السلط بناء على التفويض من الأمة، مع إمكانية جمعها في الظروف الإستثنائية التي يمكن أن تعترض حسن سير المؤسسات السياسية (**3**).

1- عبد العالي حامي الدين: (الدستور المغربي ورهان موازين القوى – الملكية – الأحزاب – الحركات الإسلامية)، المرجع السابق، ص: 74، أنظر أيضا: طارق الغزلاني: (تطور التحكيم الملكي في النظام الدستوري المغربي- دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، المرجع السابق، ص: 223

2- عبد العزيز الشادلي: (التعديلات الدستورية لسنة 2011: دراسة في السياق، المسطرة والمضمون)، رسالة لنيل شهادة الماستر في لقانون العام تخصص القانون الدستوري والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2014-2013، ص: 154

3- طارق الغزلاني: (تطورالتحكيم الملكي في النظام الدستوري المغربي- دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، المرجع السابق، ص: 222

على هذا الأساس، تتيح المرجعية الإسلامية التي يستند إليها النظام السياسي المغربي للملكية تحكما بنيويا على الشأن السياسي، وخاصة على مستوى تحديد قواعد الممارسة السياسية، حيث ساهمت قدسيتها وسموها على باقي المؤسسات في التأسيس لوضعية تنفيذية شكلت إحدى آليات تثبيت شرعية ملكية حاكمة وسائدة، مقابل محدودية باقي أطراف العملية السياسية فيما يتعلق بشرعية عملهم وسياقات تحركهم.

وقد عبر الملك الراحل الحسن الثاني عن ذلك بقوله: ((...الشعب نفسه لا يستطيع أن يفهم كيف يمكن أن يكون ملكا ولا يحكم فلكي يستطيع الشعب أن يعيش ... وتكون الدولة محكومة، يجب أن يعمل الملك وأن يأخذ بين يديه سلطاته ويتحمل مسؤولياته)) (**1**).

الفرع الثاني: مفاهيم مؤطرة لمؤسسة رئيس الحكومة.

بعيدا عن المقترب القانوني ظل فهم وتصور وظيفة ومهام رئيس الحكومة محكوما بالثقافة السياسية للفاعلين السياسيين سواءا ملكا (الفقرة الأولى)، أو رئيس حكومة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مؤسسة رئيس الحكومة في الخطاب السياسي للملك.

قام تصور الملك الحسن الثاني لمؤسسة رئيس الحكومة (الوزير الأول سابقا) على أساس ديني تقليدي، قوامه أن الملك هو صاحب كل السلط وأن رئيس الحكومة هو مجرد المعين والمساعد على حمل الوزر، أي المسؤولية، وبعبارة أخرى "خديم أرضي" لأمير المؤمنين، بقوله: ((خديمنا الأرضي... لا يخامرنا شك في أنك ستعمل بمؤازرة خدامنا الأوفياء الوزراء في حكومتنا، على وضع توجهاتنا هاته موضع التنفيذ وإخراجها لحيز التطبيق)) (**2**).

وفي خطاب ألقاه عند إفتتاح الدورة الأولى لمجلس لنواب بتاريخ **12** أكتوبر **1984** لم يتوانى الملك في الرجوع للمعنى الإيتيمولوجي لمصطلح الوزير بقوله قال أيضا: ((المقصود من الوزير هو المعين إشتقاقا من المعين على حمل الثقل أو المسؤولية، ولا أقول الوزر بحيث أن الوزير هو المعين...)) (**3**).

1- الحسن الثاني: (التحدي)، المطبعة الملكية، الرباط، الطبعة الثانية، 1985، ص: 242

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 186

3- نفس المرجع، ص: 187

كما لم يغب على الفكر الملكي أن مهمة الإستشارة تبقى من أهم واجبات رئيس الحكومة، إذ يقول في هذا الشأن: ((إعلموا، أخيرا وفقكم الله، أن أوجب واجبات عليكم، قبل كل شيء، هو واجب النصيحة)) (**1**).

وحسب هذا التصور، فرئيس الحكومة هو مساعد للملك وليس له أي مشاركة في سلطته، أو المبادرة في إتخاذ القرار، فكل مهامه تقتصر في السهر على تنفيذ التوجيهات الملكية وإخراجها لحيز الوجود. وفي ذلك قال الملك الحسن الثاني: ((إن الدستور، كما تعلمون، يلقي على عاتقنا، ملك البلاد، واجبات. ومن بين تلك الواجبات أن يوجه سياسة البلاد دون أن يوجهه الوزراء الذين يعملون على تطبيقها، وضميري المهني يجعلني لا أقف عند هذا الحد، بل كلما كانت لي حكومة كنت دائما أمامها وورائها وعلى شمالها وعلى يمينها)) (**2**).

واليوم إذا كان مضمون الخطب السياسية للملك محمد السادس قدم إطارا عاما مختلفا لمؤسسة رئيس الحكومة، عبر الإعلان عن دستور جديد إستهدف تقوية مكانة رئيس الحكومة، كرئيس على جهاز الحكومة والإدارة العمومية، يتولى قيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي. تبقى معطيات الممارسة تشير بإستمرار دفاع الملك عن قناعته بوحدة سلطته وعدم القبول بمن ينازعه إياها، بحيث لا يزال صاحب القيادة الفعلية في مسار السلطة التنفيذية، ويحظى بدور حاسم في تحديد التوجيهات والإختيارات العامة للدولة، ومراقبتها من خلال رئاسة المجلس الوزاري، ما يجيز القول في النهاية بعدم تغير المنظور الملكي لوظيفة رئيس الحكومة، كونها تبقى مجرد وظيفة تنفيذية مساعدة وتابعة للملك، الذي يبقى منبع التجديد والمبادرة والتقرير.

الفقرة الثانية: رئاسة الحكومة في الخطاب السياسي لرئيس الحكومة.

لم تختلف رؤية الوزيرالأول (رئيس الحكومة حاليا) لوظيفته عن منظور المؤسسة الملكية، مقتنعا أن مهامه لا تتمثل في ممارسة السلطة، وإنما مساعدة الملك على ممارسة الحكم من خلال التسيير والتنفيذ.

ويبقى العنصر البارز في هذا التصور هو إعتبار رئيس الحكومة نفسه خديم الملك الوفي، غايته أن ينال رضى الملك وثقته والإلتزام بكل تعليماته، ففي خطاب ألقاه أحمد باحنيني أمام مجلس النواب بعد تعيينه وزيرا أولا دعا الله أن يوفقه في مهمته حتي ينال ثقة مواطنيه وثقة الملك (**3**).

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 187

2- نفس المرجع، ص: 187

3- نفس المرجع، ص: 187

في ذات السياق، حملت رسالة الإستعفاء التي رفعها أحمد عصمان من منصبه كوزير أول للملك الحسن الثاني في**21** مارس **1979** من العبارات ما يزكي الطرح السابق ويعكس تأثير الرؤية الملكية بضرورة نيل ثقة الملك ونيل رضاه، حيث جاء فيها: ((تلك اللحظات التي أتاحت لي شرف العمل إلى جانب جلالتكم وخدمة الأعتاب الشريفة والتي أرجو من صميم قلبي قد وفقت فيها ونلت رضى سيدنا المنصوربالله)) (**1**).

وفي كلمة ألقاها الوزير الأول محمد كريم العمراني في أول إجتماع للحكومة في **11** غشت **1992** جاء فيها: ((يسعدني في أول إجتماع تعقده هذه الحكومة أن أعبر لكم عن متمنياتي بالنجاح والتوفيق في أعمالكم، حتى نكون جميعا عند حسن ظن صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني نصره الله)) (**2**).

فضلا عن ذلك، تبقى مسألة الإلتزام بالتعليمات الملكية والسهر على تنفيذها من العناصر الأساسية الحاضرة في تصور رئيس الحكومة لوظيفته ويتم إستحضارها في البرنامج الحكومية أو في تنفيذ السياسات العمومية، ففي نص الخطاب الذي قدمه عز الدين العراقي بتاريخ **30** يونيو **1968** قال: ((ستكون التعليمات الملكية التي تلقيتها من جلالة الملك يوم تفضل بتعييني على رأس الحكومة، وكذا التوجيهات السامية التي ضمنها جلالته خطابه المنيف عند إفتتاح أشغال الدورة الحالية من مجلسكم الموقر، هي المنار التي ستسير الحكومة على نوره في مختلف أعمالها)) (**3**).

إضافة لهذه العناصرالمشتركة التي عبر عنها الوزراء الأول في مناسبات مختلفة قدم الأستاذ المعطي بوعبيد تصوره لوظيفة مؤسسة الوزير الأول بقوله: ((الوزير الأول، الأول بين نظرائه، هو في الحقيقة وزير دون وزارة، يتواجد على رأس الحكومة ويسند له الدستور والقانون بعض السلط والإمتيازات... غير أن الدستور صامت حول كيفية تطبيق هذه الإمتيازات والسلط...

إن الصلاحيات الخاصة بالوزير الأول تجعل منه في الواقع محركا ومنشطا وحكما بين نظرائه أكثر مما تجعله رئيسا للحكومة وهو مصطلح غير وارد، من جهة أخرى في الدستور.

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 193

2- نفس المرجع، ص: 193

3- نفس المرجع، ص: 193

إذ، في نظري، فإن مسؤولية تنسيق الأنشطة الوزارية يستلزم العلم الكامل بهذه الأنشطة، مع إمكانية توجيهها وإعطائها الدفع والديناميكية الضرورين، من أجل تفادي الرتابة والجمود.

الوزيرالأول هو الذي يتحمل عبء توطيد إلتحام الفريق الحكومي، وتنشيط عمله والإحتكام في خلافاته المحتملة)) (**1**).

بدوره لم يكن تصور أول رئيس للحكومة في الدستور الجديد "عبد الاله بنكيران" ليحيذ عن تصور سابقيه من رؤساء الحكومات المبني على الإقرار والقبول بالدور الثانوي، فهو مرؤوس ومعين للسلطة الملكية، مكرسا بذلك طابع التقليد كقاعدة ثابتة لمكانة ونمط إشتغال رئيس الحكومة في الحياة السياسية المغربية، وقد عبر عن ذلك طيلة السنوات الخمس التي قضاها بالحكومة خطابا وممارسة، منها قوله أن هدفه وغايته هو"كسب ود الملك"، و"خلق مناخ للثقة المتبادلة"، و"عدم الدخول في تصادم من أي نوع كان مع المؤسسة الملكية..."، مؤكدا على أن السلطات بيد الملك، وهو يعمل تحت رئاسته، بقوله: ((أنا مجرد رئيس حكومة، جئت لأساعد الملك. الملك هو من يتحمل تنزيل الدستور في المقام الأول إنه رئيسي المباشر، وآيته في ذلك أن ثمة بالمغرب ثلاثية لا يجب تجاوزها أو إغفالها: "هناك الدستور وهناك العرف وهناك المنطق... "ويضيف أيضا أنا مجرد موظف في حكومة الملك، ثم "لا يقال لا لجلالة الملك"))(**2**).

بما معناه أن ثمة علاقة عمودية وتراتبية بينه بوصفه رئيس حكومة وبين الملك بوصفه رئيس الدولة، علاقة لا تتعدى كونه مجرد موظف لدى الملك يقوم بتنفيذ تعليماته.

الواقع أن هذا النقاش لم يعد مرتبطا في عمومه بعد إقرار دستور **2011** بوجوب إظهار الفاعل الحكومي بجانب الإحترام والتوقير الكبيرين لشخص جلالة الملك، الإذعان الغير المشروط وإنتظار مبادرته، فإذا كان شرط الإحترام أمر لا جدال فيه، وواجب وفرض على الجميع بالنظر للمكانة السامية للمؤسسة الملكية على رأس النظام السياسي المغربي بمشروعيتها التاريخية، والدينية المتجذرة والمتماهية مع تاريخ وحضارة المغرب، فإن يكشف سلوك الإنتظارية عن طبيعة الوعي السياسي لدى الفاعل الحكومي (رئيس الحكومة)، ونمط تفكيره في علاقته وتواصله مع المؤسسة الملكية، بما يوحي بعدم النية في مراوحة مكانة نشأة عليها وتعيش عليها اليوم،

1- محمد أشركي: (الوزير الأول مركزه و وظيفته النظام المغربي)، المرجع السابق، ص: 103

2- حوار رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران مع الصحفي أحمد منصور في برنامج بلا حدود الذي يعرض على قناة الجزيرة الإخبارية بتاريخ 29 يوليوز2012

بإستمرار الإشتغال بنفس الميكانيزمات لما قبل دستور **2011** (موظف لدى الملك)، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حالة الإرتباك في إستيعاب الهندسة الدستورية بتوزيعها الجديد، وفلسفتها قبل تكريسها ممارسة.

يزكي هذا الطرح صورة الممارسة السياسية وماميزها من نهج من قبل رئيس الحكومة بإبتعاده عن ما هو مقرر داخل الوثيقة الدستورية لسنة **2011**، بسبب عدم القدرة في إستنفاذ المساحة الدستورية المتاحة لمؤسسة رئيس الحكومة، وهوامش الفعل المتوفرة دستوريا، وما تتطلبه من روح المبادرة، والخلق والإبداع، وفعالية والتحلي بجرأة أكبر بشكل يعكس الصورة المحدثة للدستور، لا التواري إلى الخلف وإنتظار الفعل الملكي أو التعليمات الملكية.

وضع يطرح من جديد إشكالية جودة النخب بالمغرب وقدرتها على مواكبة التغيير والإصلاح الذي عرفه النظام السياسي والدستوري المغربي لتحقيق التنمية المطلوبة، وهنا لا يجب أن يغيب عن الذهن أن أي وثيقة دستورية مهما كانت ذات صيغة متقدمة فإن تطبيقها يبقى بحاجة إلى نخب أكثر تقدما، في حين أن توفر دستور ديموقراطي ونخب ضعيفة يؤدي إلى التأويل الغير السليم، وتقييد الدستور بقوانين وممارسات تجر للخلف تشكل خطرا على الحياة الديموقراطية (**1**).

المبحث الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام البرلمان: تكريس التوازن.

عمد المشرع الدستوري المغربي لتثبيت علاقة سياسية جديدة بين البرلمان والحكومة، تحفظ التوازن بين هاتين المؤسستين وتقيم إطارا مضبوطا ومعقلنا لعملهما، من مميزاته حكومة تعمل في إطار دستوري يجعلها خاضعة لرقابة برلمانية قوية ومحكمة، من خلال مجموعة من الآليات الرقابية (المطلب الأول)، لكن بالمقابل حق للحكومة ممثلة في رئيسها حل أحد غرفتي البرلمان (مجلس النواب تحديدا) كوسيلة مضادة، إذا رأت بأنه يبالغ في إحراجها، ويعرقل سير عملها (المطلب الثاني).

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي 1956-2020)، المرجع السابق، ص: 245

المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية للحكومة.

تعتبر الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة من أقدم الوظائف التاريخية لهذا الأخير وأشهرها سياسيا، فالبرلمان لا يعد مشرعا فحسب بقدر ما يعد مسؤولا عن مراقبة وتقييم الأداء الحكومي، ومدى إتفاقه والمصلحة العامة للدولة والمجتمع (**1**) (الفرع الأول)، وتمارس هذه الرقابة وفق نصوص قانونية تنظمها، ونظرا لتعددها يمكن تقسيمها على أساس النتائج المترتبة عنها إلى نوعين كلاسيكيين: الآليات الرقابية الغير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، والآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة بصورة مباشرة، فضلا عن آلية أخرى ذات بعد تقييمي تعزز بها الدور الرقابي للبرلمان بموجب دستور **2011** والمتعلقة بوظيفة تقييم السياسة العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها.

تعتبر الرقابة البرلمانية من المفاهيم المحورية لأي نظام سياسي، فنقطة البدء في أي إصلاح سياسي في أي دولة تعتمد على تفعيل الدور الرقابي للبرلمان (الفقرة الأولى)، وبقدر جدية هذا الدور وإحترامه من لدن الحكومة بقدر التطور الديموقراطي الذي تحققه الدولة، حيث لا يتصور وجود نظام ديموقراطي دون رقابة برلمانية واعية ومستنيرة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: معنى الرقابة البرلمانية.

لم يعرف المشرع الدستوري المغربي الرقابة البرلمانية تاركا ذلك لمحاولات الفقه، وقدعرفها البعض بأنها: "صورة من صور الرقابة الشعبية غير المباشرة في الأنظمة الديموقراطية، يتولى بموجبها البرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن عدم تنفيذ القواعد العامة للدولة بطرق ووسائل محددة في الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات" (**2**).

1- محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، جامعة أدرار، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة)، السنة الجامعية2011 -2010، ص ص: 30-28

2- زيد نضال شاكر العزب: (الإستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان، السنة الجامعية 2019، ص: 13

كما عرفها بعض الفقه بأنها: "رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للوظائف المخولة لها بالدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبر عن رغباته، وما من شك أن تقرير حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر وسيلة لتحسين أداء المجلس النيابي من خلال مراعاته الصالح العام" **(1)**.

عرفت أيضا بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك، ومسائلته"**(2)**، وعرفت أيضا بأنها: "توجيه الحكومة وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بعملها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية"**(3)**.

يستخلص من التعاريف السابقة، أن الرقابة البرلمانية مجموع أعمال وظيفية رقابية يقوم بها البرلمان تتصل بمراجعة أعمال الحكومة وتصرفاتها، وإسداء النصح لها فيما يتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة، ويتحقق ذلك بمجموعة من الوسائل التي نظمها الدستور.

الفقرة الثانية: أهمية الرقابة البرلمانية.

تتجلى في موضوعها والأعمال التي تشملها، فهي تنصب على جهاز هام وحساس في بناء الدولة هو السلطة التنفيذية، ويشمل موضوعها الأعمال كافة في شتى مناحي الحياة السياسية والإجتماعية والإقتصادية.

وبحكم أن الحكومة هي صانعة السياسة العامة والمنوط بها تنفيذها، فإن ذلك يعد مسوغاً لأن يشاركها البرلمان تأدية تلك الإختصاصات بتوازن، معناه أن السلطة توقف السلطة، وتحد من جنوحها، ومن هنا لم يكن من سبيل للإحتراز من ذلك إلا بالإعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من أن تضل، وعلى هذا الأساس كانت الرقابة من أهم وظائف البرلمان، يستوثق بها تارة من كيفية أداء الحكومة لمهامها، ويتمكن من خلالها من

1- خالد سمارة الزغبي: (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة)، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 2، ديسمبر1987، ص: 99

2- حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، السنة الجامعية 2016، ص: 30

3- عثمان عبد الملك الصالح: (في الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت)، مجلة الحقوق والشريعة – جامعة الكويت – العدد الرابع السنة الخامسة، ديسمبر 1981، ص: 13

منعها إذا ضلت (**1**).

بهذا المعنى، تستوعب الرقابة البرلمانية رقابة المشروعية والملائمة معا، فهي لاتقتصر فقط على التثبت من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، بل يتعدى ذلك إلى البحث في مدى توافق العمل الحكومي مع الواقع والظروف التي عاصرته.

على ذلك، بنى الفقه الدستوري تصوره كون أن مهمة ودور الرقابة البرلمانية ليست بأقل أهمية من دور البرلمان في التشريع، فمن شأن الرقابة الواعية على الحكومة واليقظة لما تقوم به من أعمال لايمكن التغافل عنها، وشأنها في ذلك شأن التشريع، فمن غير الصحيح الإعتقاد أن البرلمان مجرد مجلس تشريعي فقط، فهو في الواقع يقضي نصف الوقت في الأعمال التشريعية، أما في نصف الوقت الباقي من الجلسات فهو مخصص للرقابة على كل الأنشطة الحكومية (**2**).

من جانب أخر، أكد المفكر الإنجليزي "جون ستيوارت ميل" في مؤلفه "تأملات في الحكومات النيابية" على أن المراقبة والإشراف على الحكومة هي الميزة الرئيسية للهيئة النيابية، مضيفا أن المهمة الحقيقية لأي مجلس نيابي، هي مراقبة أعمال الحكومة وضبطها، وتوجيهها، وتسليط الضوء عليها كي يطلع عليها الجمهور، وتقديم كل التفسيرات لكل أعمالها وتصرفاتها المشكوك فيها، وتقديم المبررات، ولأن الحكومة تملك الثقة الممنوحة لها، ففي حال تم إستغلال هذه الثقة، أو قيام الحكومة بأعمال تتناقض وتتعارض مع مصالح الأمة يحق للبرلمان عزلهم من مناصبهم، وكذلك تعيين مكانهم أشخاص آخرين يحظون بثقته (**3**).

وعليه، تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الأنشطة التي يقوم بها البرلمان في الدول الحديثة، فبحسب الفقيه الفرنسي "أندريه هوريو": "إن البرلمان في حقيقته هو جمعية المراقبين"، لذا تعتبر الوظيفة المهمة الأولى للبرلمان هي الرقابة على أعمال الحكومة، بل وتعتبر أكثر أهمية من التصويت على القوانين، فرقابة أعمال

1- زيد نضال شاكر العزب: (الإستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني)، المرجع السابق، ص ص: 16-15، أنظر أيضا: حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص ص: 32-31

2- شيخة خليفة البنغدير الدوسري: (الرقابة البرلمانية)، معهد البحرين للتنمية السياسية، منصة الأبحاث والدراسات الجامعية، جامعة المملكة، البحرين 2020، ص: 16

3- نفس المرجع، ص: 16

الحكومة وتصرفاتها بحد ذاتها عن طريق الأسئلة والإستجوابات والتحقيقات، وإجبارها على تبرير تصرفاتها علنا أمام البرلمان والرأي العام تعتبر ضمانة جوهرية لا غنى عنها لضمان إلتزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية (**1**).

الفرع الثاني : أنواع آليات الرقابة البرلمانية.

كما سبقت الإشارة إليه، تتنوع وسائل الرقابة البرلمانية بين وسائل غير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، وهي تمارس بالتساوي بين غرفتي البرلمان (الفقرة الأولى)، ووسائل ترتب مسؤوليتها السياسية خص بها المشرع الدستوري مجلس النواب لوحده (الفقرة الثانية).

وفضلا عن وظيفة الرقابة التقليدية المنوطة بالبرلمان، عزز الدستور الجديد دور البرلمان بوظيفة لم ترد في الدساتير السابقة، تتعلق بتقييم السياسات العامة، وهي الأخرى تمارس بصفة مشتركة بين غرفتي البرلمان (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: وسائل الرقابة البرلمانية الغير المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة.

تعد الوسائل الأكثر إستعمالا نظرا لسهولة اللجوء إليها من طرف البرلمانيين، بإعتبارها أدوات للإستعلام والإستطلاع حول مختلف مناحي السياسات العامة، بهدف الحصول على المعلومات والتبريرات حول مسائل وقضايا معينة، وتتميز بأنها آليات رقابية دائمة ومستمرة لعمل الحكومة، لكنها محدودة الأثر (**2**)، وهي تختلف في صورها وإجراءاتها من نظام لأخر، ومن بين صور هذه الرقابة التي تبناها المشرع الدستوري المغربي يذكر: الأسئلة البرلمانية بما في ذلك الأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة، واللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة (لجن لتقصي الحقائق)، وأخيرا ملتمس المساءلة.

1- شيخة خليفة البنغدير الدوسري: (الرقابة البرلمانية)، المرجع السابق، ص: 17

2- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة مقارنة-)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، بن عكنون، السنة الجامعية 2010 -2011، ص ص: 238-237

أولا: الأسئلة البرلمانية.

للأسئلة البرلمانية أهمية خاصة تتمثل في كونها تشكل حلقة مهمة من حلقات الإتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي تعد وسيلة رقابة جدية للحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية، وإحدى الأدوات التي يمكن عبرها الإستيضاح عن برامج الحكومة الراهنة والمستقبلية.

1- مفهوم السؤال البرلماني.

تعددت التعريفات الفقهية والتشريعية في تحديد المقصود بالسؤال البرلماني، ومن هذه التعريفات ما جاء في الفقه الفرنسي الذي عرف السؤال: "بأنه إستيضاح موجه من عضو البرلمان إلى أحد الوزراء، أو إلى رئيس مجلس الوزراء من أجل الإستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأعمال وزارته، أو أمر من الأمور الداخلة في إختصاصاته (1).

وعرفه أخر بأنه: "فعل يطلب بمقتضاه عضو البرلمان من الوزير إيضاحات حول نقطة معينة" (2).

أما الفقه العربي فقد عرف السؤال البرلماني بأنه "وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات بشأن أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة علم بها، أو معرفة ما تنوي الحكومة إتخاذه من تدابير بخصوص مسألة ما أو لفت نظر الحكومة لموضوع معين"(3).

وعرف أيضا بأنه " الوقوف على معلومات صحيحة في مسألة لم يتمكن عضو المجلس من الوقوف عليها بنفسه، فإذا كانت المعلومات التي يقدمها الوزير كافية إكتفى العضو، أما إذا كانت غير ذلك كان للعضو أن يستوضح الوزير عما بقي غامضا" (4).

وفي تعريف أخر "السؤال بصفة عامة هو إستفسار أحد أعضاء المجلس التشريعي لأحد الوزراء أو الوزير

1- CHarles Debbasch - Frederic Colin: (Administration publique), 6 éme édition, Economica, Paris 2005, P: 850

Michel Ameller :(les questions instrument du controle parlementaire), L. G. D. I, paris, 1964, p: 92

3- إدريسي مولاي الوافي- طواهرية الطاهر: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2016-2017، ص: 33

4- لزرق عائشة: (العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016)، المرجع السابق، ص: 299

الأول عن أمر معين يتعلق بأعمال إحدى الوازارت أو الحكومة ككل، والسؤال يمكن أن يكون شفويا ويمكن أن يكون مكتوبا (**1**).

يستخلص من تلك التعاريف، أن السؤال البرلماني هو أداة رقابية تربط بين البرلمان والحكومة للفت النظر، أو التوجيه الغير المباشر للوزير أو رئيس الحكومة لعمل شيء أو تلافي ثغرة معينة، أو قصور في الأداء، وكذلك يعني بمعناه الإستفهامي أو الإيضاحي: طلب توضيح أمر غامض، أو تزويد الطالب ببيانات معينة غير متوفرة لديه.

2- نشأة آلية السؤال البرلماني.

بحسب الفقه الدستوري تعود الأسئلة البرلمانية في نشأتها لنواب البرلمان الإنجليزي الذين برعوا في توجيه الأسئلة لأنهم لم يلجؤوا للإستجواب إلا نادرا. بذلك شكلت الأسئلة أداة مستقلة لمراقبة العمل الحكومي، وقد بدأت لأول مرة بصيغة شفوية بتاريخ **2** فبراير من سنة **1921** حين وجه أحد أعضاء مجلس اللوردات سؤالا إلى الوزير الأول ليصبح السؤال بعد ذلك تقليدا برلمانيا، ويرجع ظهوره في مجلس العموم لسنة **1783**. وبالرغم من قلة الأسئلة كانت في البداية عبارة عن عرف يتداوله النواب، إلا أنها أعتبرت إستثناءا من القواعد العامة في التحدث بالمجلس، لتصبح فيما بعد حقا مميزا للأعضاء بداية من سنة **1832**، ثم إعتبارا من سنة **1902** بدأ تقنين ووضع القواعد التي تحكم الأسئلة ومحتواها (**2**).

أما في فرنسا فقد كان لتعدد وتعقد نشاطات الإدارات الحكومية، وتشابك الحياة الإقتصادية والإجتماعية مع وظائف الدولة دور مهم في إقرار الأسئلة البرلمانية، فتم ذلك بموجب المرسوم الصادر سنة **1791** الذي سمح للوزراء بحضور إجتماعات الجمعية الوطنية لتزويد هذه الأخيرة بالمعلومات وتلقي التعليمات (**3**).

1- محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-)، المرجع السابق، ص: 60

2- نفس المرجع، ص: 64

3- سيد علي لونيس– مريم بن تركية : (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس- كلية الحقوق بودواو، السنة الجامعية 2016 -2015، ص: 62

وفي مصر ظهر السؤال البرلماني إعتبارا من سنة **1913** في لا ئحة الجمعية التشريعية بعد أن تم إدراج نصين إثنين بخصوص الأسئلة البرلمانية، الأول يسمح لأعضاء الجمعية بتوجيه السؤال إلى أحد النظار ويسلمه للسكرتير العام الذي يقوم بعرضه على الرئيس، والثاني ينص على إدراج الأسئلة والأجوبة في محضر الجلسة، وحين صدور دستور سنة **1923** تضمن النص على السؤال، وهوما ورد أيضا في الدساتير الموالية بصيغ مختلفة (**1**).

مغربيا شرع العمل بتقنية الأسئلة البرلمانية قبل صدور أول دستور للمملكة المغربية، بحيث شهدت تجربة المجلس الوطني الإستشاري مراقبة مهمة وناجعة للعمل الحكومي عن طريق الأسئلة، التي كان يوجهها أعضاء المجلس للوزراء (**2**)، لتحتل فيما بعد كمبدأ دستوري مكانة هامة في مختلف النصوص الدستورية سواء تعلق الأمر بالدساتير الخمس الأولى (**3**) أو الدستور الحالي، أو في النظم الداخلية للبرلمان المغربي، مع العلم أن الدستور الحالي لم يقم فقط سوى بإعادة إستعمال وإغناء ما نصت علية الدساتير السابقة، بخصوص الأسئلة البرلمانية بإعتبارها وسائل مهمة للحوار الدائم بين البرلمان والحكومة.

3- أهمية السؤال البرلماني.

تظهر أهمية السؤال البرلماني من طبيعته، وخصائصه الذاتية التي ينفرد بها، وبالنظر إلى كونه من مستلزمات الحياة البرلمانية، فهو بالإضافة كونه وسيلة رقابية بيد المجلس التشريعي في مواجهة الحكومة، فأهميته تنبع مما يترتب عن إستخدامه من إجراءات، كتحويل السؤال إلى إستجواب بعد إثارة الشكوك حول نزاهة الحكومة (**4**).

بمعنى أخر، يشكل السؤال وسيلة للرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي مما يمكن معه الكشف عن حالات الخلل والقصور التي تقع من طرف الحكومة (**5**)، كما يمكن أن يكون السؤال وسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات

1- محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-)، المرجع السابق، ص: 65

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة 1955إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 511

3- يتعلق الأمر بالفصل 59 من دستور 1962، والفصل 55 من دساتير 1970 و 1972 و1992، والفصل 56 من دستور 1996

4 - حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 48

5- نفس المرجع، ص: 48

تشريعية في بعض أركان البناء القانوني للدولة عندما تكشف ردود الوزراء عن عن وجود خلل أو نقص (**1**)، وهذه الأهمية هي التي ترفعه لمصاف الحقوق البرلمانية الدستورية.

من جانب أخر، يشكل السؤال البرلماني وسيلة دستورية قانونية لتبادل الحوار بين البرلمان والحكومة، ويتم هذا الأمر بحكم الصلة التي تنشأ بالضرورة بين مقدم السؤال والموجه إليه عن طريق تبادل الحوار بينهما عبر آلية سؤال وجواب، وهو في الحقيقة تبادل للحوار بين الحكومة وممثلي الشعب (**2**)، ويمكن هذا النوع هذا الحوار من الجمع بين الحصول على المعلومات من الحكومة والرقابة على أعمالها، فلو إفترضنا أن الرقابة البرلمانية تمر بمراحل ثلاث هي: المتابعة والتوجيه، والتحقق والتحري، والإتهام والمحاسبة، فإن السؤال يمثل المرحلة الأولى وهي مرحلة متابعة النشاط الحكومي، والتي لا تتأتى إلا بتوفر النائب على المعلومات والبيانات الكافية التي تمكنه من طرح السؤال (**3**).

كما يشكل السؤال وسيلة لإظهارالمهارة البرلمانية للنائب، فإذا كان الهدف من السؤال هو الحصول على المعلومات لإستيضاح حقيقة واقعة ما، أو أمر معين يتطلب من مقدمه الوقوف على الواقع المراد إستيضاحه، وما يثيره من تساؤلات؛ فإن هذا الأمر من شأنه أن يتيح للنائب إثبات وجوده وإمكانياته وصفاته كشخص متمكن في المسائل البرلمانية، ويكسب إحترام زملائه بالبرلمان بغض النظر عن إنتمائهم الحزبي، هذا إلى جانب كسب ثقة ناخبيه بإثارة القضايا التي تهم دائرتهم.

4- أنواع الأسئلة البرلمانية.

نظرا للأهمية التي تحظى بها الأسئلة البرلمانية كأداة لمراقبة النشاط للحكومة، تنوعت تقسيماتها بتنوع طرق إستعمالها وأهميتها، غير أن أهم تقسيمين رئيسيين إستقرت عليهما أغلب الأنظمة؛ هما الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفهية، ومن جهته حتى وإن لم يميز الدستور المغربي في الفصل **100** منه بين الأسئلة الكتابية، والأسئلة

1- محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-)، المرجع السابق، ص: 74

2- نفس المرجع، ص: 72

3- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، مجلة الجامعة الإسلامية للدارسات الشرعية والقانونية، المجلد 20، العدد الأول، الأردن، 2021، ص: 200

الشفهية، فقد أرسى لجسور التواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عبر آلية الأسئلة (**1**)، تاركا للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التدقيق في الأحكام الدستورية الخاصة بالأسئلة، إذ ميز كل من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** في مادته **260**، والنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020** في مادته **282** بين عدد من الأسئلة البرلمانية، كالتالي:

الأسئلة الشفهية: يعتبر هذا النوع من الأسئلة الأكثر أهمية من بين أنواع الأسئلة فهو الأصل - والأسئلة المكتوبة هي الإستثناء، فالسؤال الشفوي يقوم على حقيقة وجود شخصين أحدهما يسمى السائل وهو بالطبع البرلماني والآخر يطلق عليه إسم المجيب وهوالوزير المعني بالسؤال، ويعتبر هذا النوع من الأسئلة من التقليد الإنجليزي أطلق عليها الأسئلة المنجمة، أي تلك التي يؤشر على المستند الخاص بها بعلامة نجمة لتمييزها عن باقي أنواع الأسئلة، ومثل هذه الأسئلة موجودة في مجلس العموم ومجلس اللوردات، أما في فرنسا فالسؤال الشفوي لم يكن منصوصا عليه في الدستور بل كان مجرد تنظيم عرفي، حيث تم التنصيص عليه لأول مرة في دستور سنة **1958** في المادة **48** منه ليصبح بذلك حقا دستوريا، بمقتضاه يمكن لعضو البرلمان من الحصول على معلومات من الحكومة أمام المجلس التشريعي بخصوص موضوع معين (**2**).

والسؤال الشفوي ما هو إلا حق دستوري يسمح لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يطلب من الحكومة إيضاحات عن مسألة معينة، وتقديم توضيحات حول موضوع معين، وهو يتطلب حضور الوزير المعني بالسؤال على أن يكون الطلب محررا بكيفية مختصرة تقتصر على العناصر الأساسية لفهم السؤال، فيما يكون رد الوزير المعني في نفس الجلسة شفويا، وهنا يحق لرئيس الحكومة أو أحد الوزراء رفض الرد أو طلب تأجيل الرد لوقت لاحق لكي يتسنى لهم تحضير الجواب المناسب (**3**).

وتتجلى أهمية السؤال الشفهي كونه أحسن وسيلة لتمكين النائب من التعبير عن رأيه ومشاغله، مقابل

1- ينص الفصل 100 من دستور 2011 على أنه: ((تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة.
تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، وتقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة)) .

2 -Philippe ARDANT: (droit constitutionnel et institution politiques), 16ème édtion, L,G,D,J, paris, p: 582
Voir aussi: Andrè Hauriou: (Droit constitutionnel et institutions Politiques), L.G.D.J, Paris, 1974, p: 892

3- سيد علي لونيس – مريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، المرجع السابق، ص: 65

تمكين أعضاء الحكومة من إثارة الرأي العام وإيضاح المسائل، خاصة ما يتعلق ببرامجهم ومخططات وزارتهم لاسيما في البلدان التي أحدثت قنوات تلفزيونية خاصة بمؤسساتها التشريعية، أو تلك التي تحظى فيها تغطية أعمال البرلمان بحيز مهم في البث التلفزي العمومي (1).

الأسئلة الآنية: تبنى البرلمان المغربي بغرفتيه نظام الأسئلة الآنية أو العاجلة، وإتفقا على أن يبلغ رئيس المجلس السؤال آلاني إلى الحكومة في أول جلسة شفهية بعد موافقة الحكومة على الإجابة عنها (2)، ويعتبر هذا السؤال من بين أهم أنواع الأسئلة الشفهية، وهي ترتبط بالقضايا الطارئة أو المستجدة التي يمكن أن تحدث، حيث تتم مواكبتها من طرف المجلس والإستفسار حولها لدى أعضاء الحكومة قبل أن يفقد الحدث أهميته لدى الرأي العام وخاصة الناخبين (3)، وقد أدركت بعض النظم البرلمانية هذه الحقيقة فخصصت لهذا النوع من الأسئلة تنظيما خاصا بها، بحيث لا يخضع لأسلوب طرح الأسئلة التقليدي والإجابة عنها، لأنها لوخضعت لذلك فإنها ستفقد حتما صفتها الأساسية كأسئلة تحمل صفة الإستعجال تبحث عن حل سريع (4).

كما رأت بعض الأنظمة في هذه الأسئلة بمثابة حل لظاهرة تهرب الوزراء عن الإجابة عن أسئلة البرلمان، كالنظام الفرنسي الذي إعتمد تبنى هذا النوع من الأسئلة منذ **1969** بمسمى أسئلة الحال (questions d' actualités) (5).

أما في بريطانيا فهناك ما يسمى بالأسئلة الإستعجالية (questions des d'urgences)، التي تسمح للنواب بتوجيه أسئلة شفوية للحكومة في كل قضية مستعجلة في اليوم الذي تنعقد فيه الجلسة (6).

1- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق ص: 253

2- المادة 270 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والفقرة الأولى المادة 295 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020

3- الفقرة الأولى من المادة 269 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والفقرة الأولى من المادة 294 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020.

4- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، المرجع السابق، ص: 198، أنظر أيضا: مريم صادقي: (الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016-2017، ص ص: 18-19

5-Jacques CADART: (Institutions politiques et droit constitutionnel), L.G.D.J, Paris, 1975, p: 1358

6- محمد أومايوف: (الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص: 169، أنظر أيضا: مريم مهدي اليامي: (حق السؤال البرلماني – دراسة مقارنة-)، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، البحرين 2019، ص ص: 154-152

الأسئلة التي تليها مناقشة: من أنواع الأسئلة الشفهية، غير أنها أوسع مدى من الأسئلة الشفهية العادية من دون مناقشة بمساهمتها في توسيع النقاش، حيث تتحول الجلسة لمناقشة عامة وتتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من أعضاء المجلس التشريعي من مشاركة صاحب السؤال في طرح الأسئلة، والتي قد تضع الحكومة في وضع حرج في بعض الأحيان، لكن من دون أن يعقب ذلك قرار ضد الحكومة **(1).**

يشار بهذا الخصوص إلى أن هذا النوع من الأسئلة قد عرفته فرنسا لمدة طويلة إلا أنه تم إلغاؤه سنة **1946**، ومنذ ذلك الحين لم يرد النص عليه في النظام الداخلي للجمعية الوطنية (**2**).

بالمقابل لم ترد هذه التقنية بالمغرب إلا بالنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** (**3**)، في حين لم يرد ذكرها في النسخة الحالية للنظام الداخلي لمجلس المستشارين، خلافا للنسخة السابقة لسنة **2014** (**4**).

الأسئلة المحورية: يتعلق بصنف خاص من الأسئلة الشفوية الغير المشتركة بين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان المغربي، بحيث ورد النص عليه للمرة الأولى في النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020**، فجاء في مادته **293** ما مفاده: ((بتمكين المستشارات والمستشارين من التعبير عن أرائهم ومشاغلهم عن طريق أسئلة محورية تهم قضايا ذات بعد وطني أن يتقدموا بأسئلة محورية كلما دعت الحاجة لذلك سواءا بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين أو بإقتراح من الحكومة)).

الأسئلة الكتابية: الأصل في السؤال البرلماني أن يكون كتابيا بما في ذلك السؤال الشفهي، إلا أن الفرق يتمثل في طريقة الإجابة، بحيث يطرح السؤال الكتابي من قبل أعضاء البرلمان كتابة، وتكون إجابة الحكومة بالطريقة

1- سيد علي لونيس – مريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، المرجع السابق، ص: 65

2- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، المرجع السابق، ص: 197

3- المادة 268 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

4- جاء في المادة 250 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 كما أقره مجلس المستشارين في في جلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء 21 من رجب 1435(21 ماي 2014) - وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 03 رمضان 1435(فاتح يوليوز 2014)- وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 06 محرم 1437(20 أكتوبر 2015) ما يلي: ((الرقابة عى يمكن لأعضاء المجلس أن يتقدموا بأسئلة تليها مناقشة)).

وعندما يدرج المكتب أسئلة شفهية من هذا الصنف في جدول أعمال الجلسة، تفتح لائحة لديه تسجل فيها أسماء المستشارين الراغبين في المناقشة، وتغلق هذه اللائحة ساعتين قبل افتتاح الجلسة التي سيناقش فيها السؤال)) .

نفسها، ويعد هذا النوع من الأسئلة الأكثر شيوعا بحكم ما يوفره لعضو البرلمان من إمكانية طلب توضيح ومعلومات من أي عضو في الحكومة حول موضوع ذو مصلحة، لذا فما يمكن أن تسوقه الأسئلة الكتابية من دلالة يتلخص في أنها تنصب بشكل أو بآخر على جمع المعلومات التي لها صلة بترجمة نص، أو إجراء شكلي، أو توضيح رؤية لمسألة محددة (**1**).

وظهرت الأسئلة الكتابية لأول مرة في بريطانيا ثم فرنسا في بداية القرن العشرين، لتنتقل بعد ذلك لبقية الأنظمة، والأصل في هذا النوع من الأسئلة أنها تكون خارج نطاق جدول الأعمال، إذ ينتهي السؤال بمجرد حصول النائب على جواب الوزير المعني، وفي حال ما رغب في التعقيب على جواب الوزير يبقى من اللازم اللجوء لتقنية السؤال الشفهي (**2**)، وفي مرحلة متطورة بحكم أن الجلسات العامة للبرلمان لا تستوعب جميع المسائل، ويتم اللجوء لتقنية الأسئلة الكتابية تخفيفا من جدول الأعمال تفاديا لتراكم الأسئلة، وإفساح المجال لها للعب أدوار أخرى (**3**).

بذات النهج أخذ المغرب بتقنية الأسئلة الكتابية في جميع دساتيره بما فيها دستور سنة**2011**، لكن من دون أن يعمد المشرع الدستوري إلى تصنيف طبيعة هذه الأسئلة وتركها للنظام الداخلي للبرلمان (**4**).

الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة: تعتبر هذه الآلية من بين المستجدات التي جاء بها دستور **2011** بشأن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فتطبيقا للفقرة الثالثة من الفصل **100** من الدستور إتفق كل من النظام الداخلي لكل من مجلس النواب في المادة **278**، ومجلس المستشارين في المادة **283** على تخصيص جلسة واحدة كل شهر لتقديم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة.

1- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، المرجع السابق، ص: 197، أنظر أيضا: مريم صادقي: (الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص: 12، أنظر أيضا: محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-)، المرجع السابق، ص ص: 69 -68

Voir aussi: Andrè Hauriou: (Droit constitutionnel et institutions Politiques), op.cit, pp: 607-608

2- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 126

3- سيد علي لونيس–مريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، المرجع السابق، ص: 64

4- المواد 276 و277 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمواد 296 و297 و 298 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020.

إن العنصر المهم في هذه النقطة يكمن في كون أن رئيس الحكومة هو من يتولى شخصيا الإجابة عن هذه الأسئلة، وهذا ما لم يحصل في ظل مختلف الدساتير السابقة، ولقد أراد المشرع الدستوري من وراء ذلك تعزيز رقابة البرلمان لعمل الحكومة، وتجاوز كل ما يمكن أن يعرفه هذا المجال من ثغرات من خلال إلزام رئيس الحكومة بتصدر الدفاع على عمل الحكومة، ولأن الأمر يتعلق بجلسة منقولة عبر وسائل الإعلام المختلفة فإنه يمثل تمرينا لنمط تقييم مباشر من طرف الناخبين، وبالنتيجة تحميل رئيس الحكومة مسؤولية تنفيذ البرنامج الذي على أساسه فاز حزبه بالإنتخابات التشريعية.

5- شروط توجيه الأسئلة البرلمانية.

هناك عدة شروط لابد من توفرها في السؤال البرلماني حتى يتم قبوله وينتج أثره كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، بهذا الخصوص ضمت المنظومة القانونية البرلمانية المغربية (**1**) شروطا تعد بمثابة ضوابط تحول دون إساءة إستعمال هذه الآلية، ويمكن تصنيف هذه الشروط إلى نوعين: شروط شكلية، وشروط موضوعية.

أ - الشروط الشكلية للسؤال البرلماني.

تنصب هذه الشروط على الجانب الشكلي للسؤال، فقبل النظر لمضمون السؤال لابد من مراعاة بعض الشكليات التي تعد ضرورية لقبول السؤال، وهذه الشروط هي:

- أن يكون السؤال مكتوبا: أجمعت الدساتير ولوائح المجالس النيابية على أنه يشترط في قبول السؤال المقدم من عضو المجلس النيابي أن يكون مكتوباً، ويسري هذا الشرط على كل من الأسئلة الشفوية والمكتوبة على السواء، حتى يتم إحالته على رئيس المجلس الذي يحيله بدوره على الوزير المعني، ولقد أكد على هذا المعطى كل من المادة **259** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة **281** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين بالنص على تقديم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس.

يشار إلى أن شرط الكتابة يقتصر فقط على الأسئلة الأصلية دون الإضافية فهي تأتي عرضية للأولى (**2**)،

1- المادة 258 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 281 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

2- حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 50

كما يشكل ضمانة مهمة في عدم تغيير في السؤال عند طرحه بالجلسة.

ولقد نص على شرط الكتابة معظم لوائح البرلمانات كالبرلمان الإنجليزي، والفرنسي، ويعود السبب في ذلك لكون أن رئيس المجلس قد يتلقى في اليوم الواحد عددا كبيرا من الأسئلة الموجهة للحكومة، لذلك يسهل تقديم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس للتأكد من توفره على الشروط المطلوبة، والتأكد من صياغة السؤال بطريقة واضحة (**1**).

- أن يتميز السؤال بالوضوح ووحدة الموضوع: يراد بهذا الشرط أن تأتي عبارات السؤال بصورة واضحة وموجزة وليست مطولة تدل على المقصود منه، وهو ما نصت عليه المادة **258** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017**، والمادة **281** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020**، لذلك يبقى إستلزام وضوح السؤال أمرا منطقيا حتى يتمكن الوزير المعني بالسؤال فهمه والإجابة عنه بيسر، وفي وقت قصير، وهو ما تستلزمه طبائع الأمور بحيث لا يقبل بالسؤال الذي يحمل عبارات الغموض وعدم الوضوح.

من جهة ثانية، يرتبط شرط وضوح السؤال إرتباطا وثيقا بشرط وحدة الموضوع، فمن الصعب توافق شرط دون الآخر على السؤال، فالأصل في السؤال أن يطرح بوضوح وبموضوع محدد، وهو من القواعد العرفية المستقرة في إنجلترا (**2**)، كما أن إقتصار السؤال على العنصر المراد الإستفهام حوله يمنح الوزير فرصة الإجابة على كامل السؤال، وعدم التهرب من الإجابة، أو الإجابة على بعض أجزاءه بداعي عدم وضوحه، أو أنه لا يستوفي الشروط الشكلية.

ب- الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني.

وهي الشروط المتعلقة بمضمون السؤال البرلماني، فعلى غرار باقي الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لم تكتفي المنظومة القانونية البرلمانية المغربية بالقيود الشكلية المفروضة على السؤال البرلماني حيث أضافت إليها شروطا تتعلق بموضوع السؤال، وهي كالتالي:

1- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 264، أنظر أيضا: عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص:28

2- حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 50

- **أن يكون الهدف من السؤال تحقيق مصلحة عامة ولا يهدف لخدمة مصلحة شخصية:** ذلك ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة **258** من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن نصت على أنه: ((يجب أن يتميز السؤال بوحدة الموضوع، وأن لا يهدف لخدمة أغرا ض شخصية)).

وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه أيضا المادة **281** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على: ((أن يكون الهدف من السؤال تحقيق مصلحة عامة، وأن يهدف لا إلى خدمة أغراض شخصية أو خاصة)).

ومفاد ذلك أن لا يكون موضوع السؤال متعلقا بمصلحة شخصية تتصل بشخص الوزير المسؤول، أو مصلحة أحد أعضاء البرلمان، لكي لا يخرج عن وظيفته الرقابية، أو أن يكون خاصا بمنطقة معينة دون غيرها، بل ما يفترض أن يكون شاملا لعموم الشعب ومتصلا بالأنشطة العامة للحكومة، ولا يؤدي للإضرار بالمصالح العامة للدولة.

يكتسي هذا الشرط أهمية كبيرة، خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية لكونها تقدم في جلسات عمومية تنقل عبر وسائل الإعلام، أما بالنسبة للأسئلة الكتابية فالأمر فيه سعة (**1**)، بدليل ماجاء في المادة **261** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة **285** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين اللتين أجازتا تحويل السؤال الشفهي ذو طابع محلي لسؤال كتابي بعد موافقة صاحب السؤال.

يفهم من ذلك أنه يمكن للسؤال الكتابي أن يحمل طابع محلي أو شخصي، لكن التساؤل الذي يطرح بهذا الخصوص حول مصير السؤال المطروح في حال رفض النائب تحويل سؤاله من شفهي لكتابي؟ فهل سيحذف من جدول الأعمال؟ أم سيبقى شفويا؟

بهذا الخصوص لم يجب النظام الداخلي للبرلمان المغربي عن هذه الإشكالية بحكم أن السؤال البرلماني يبقى حقا شخصيا لكل من للنائب والمستشار، وأن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تقييد نسبي، فالأحرى أن يلتزم البرلماني بالأعراف والتقاليد المتعارف عليها في المجال التمثيلي، وهي تجنب طرح أسئلة ذات طابع محلي، أو شخصي، بحكم أن البرلمان يبقى فضاءا لمناقشة القضايا الصالح العام.

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور1996)، المرجع السابق، ص: 283

- **أن يتناول السؤال قضية من قضايا الشأن العام:** ومعنى هذا الشرط أن يتناول العضو مقدم للسؤال في سؤاله إلا موضوعات وأمورا ذات أهمية عامة، أي تلك التي تعود بالنفع على مجموع الشعب أو على فئة منه (**1**)، ويرى جانب من الفقه أن المقصود بهذا الشرط هو ألا ينصب السؤال على أمر خاص بشخص معين، أو معينين بذواتهم، لأنه لو أجيز ذلك لصار السؤال شخصيا (**2**).

- **أن يكون السؤال حول شأن لاينظر فيه القضاء:** تبقى الغاية من هذا الشرط ضمان إحترام أحكام الدستور، فالأعمال التي تدخل ضمن الرقابة البرلمانية تبقى من الإختصاصات الدستورية للبرلمان، أما أعمال القضاء فهي تدخل في إطار صلاحيات السلطة القضائية، وبالتالي لا يحق للبرلمان التدخل في عمل القضاء، كمراقبة الأحكام، أو التدخل في سير المحاكمات لأن في ذلك خرق لمبدأ فصل السلط، وقد نص النظام لمجلس المستشارين في مادته **281** بشكل منفرد عن مجلس النواب بعدم جواز طرح موضوع تنظر فيه المحاكم، مع العلم أن هناك أعمالا إدارية تمارسها السلطة القضائية تخرج عن نطاق الأعمال القضائية الصرفة تخضع للرقابة البرلمانية (**3**).

ويعتبر هذا الشرط من الشروط الأساسية في إنجلترا، فقد جرت العادة أن لا يتضمن السؤال مساسا بموضوع مطروح أمام القضاء، كذلك الحال بالنسبة بفرنسا، ففي سنة **1919** طرح أمام مجلس النواب سؤال متعلق بقضية معروضة أمام القضاء فقرر إغلاق باب المناقشة قبل الدخول في صلب الموضوع إحتراما لمبدأ فصل السلط (**4**).

- **يجب أن لا يتضمن السؤال تهما شخصية للوزراء الموجه لهم السؤال أو عبارات غير لائقة من تجريح وإهانة:** وفقا لهذا الشرط يجب أن لا يحمل نص السؤال تهما للوزراء المعنيين، أو عبارات قدحية تمس شخص الوزير أو أعمال وزارته، فمن غير المستحب أن يتضمن السؤال بأي حال تجريح الوازرة ولومها ونقد سياستها، أو تجريح وزير بذاته وإنتقاده، أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة، أو الإضرار

1- المادة 281 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

2- مريم اليامي: (حق السؤال البرلماني – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 109

3- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 279

4- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، المرجع السابق، ص: 202

بالمصالح العليا للبلاد، أو إفشاء أسرارها الأمنية والعسكرية لدواعي المصلحة العامة، وهوما قد يفقد السؤال أهميته وهدفه ويصبح مجرد أداة هجومية وإنتقاد شخصي، ومن هنا يجب على صاحب السؤال أن يتصف بالوقار والإحترم ويتوخى الحذر في إنتقاء ألفاظه وعباراته.

وفي ذلك نصت المادة **258** من النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه: ((يجب أن لا يتضمن السؤال توجيه تهم شخصية للوزراء الموجه إليهم))، وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه أيضا المادة **281** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين بأنه: ((لا يجب أن يتضمن السؤال توجيه أي تهمة شخصية أو إساءة أو قذف أو إهانة أومساس بكرامة الأشخاص وحرمة المؤسسات، أو إضرار بالمصالح العليا للبلاد)).

أما في فرنسا يسري هذا الشرط فقط على الأسئلة الكتابية دون الشفهية، مثل ما نص عليه النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، ويقول "ميشيل أملر" بهذا الصدد: ((من حيث الموضوع تسري شروط الأسئلة الكتابية على الأسئلة الشفوية، لكن أمام الجمعية الوطنية لا تخضع الأسئلة الكتابية والشفهية لنفس القواعد، ومكمن هذا الخلاف يمكن في التهم ذات الصيغة الشخصية الموجهة للغير المحددين إسميا)) (**1**).

6- النظام الإجرائي لطرح السؤال.

حدد التشريع البرلماني المغربي الإجراءات القانونية الخاصة بتقديم كل من السؤال الشفهي والمكتوب وطرحه من قبل النائب السائل، وإجابة عضو الحكومة المسؤول، كالتالي :

أ- إجراءات طرح السؤال الشفهي.

تتطلب الإجابة عن السؤال الشفهي إتخاذ عدة إجراءات تسبق الإجابة هي:

1- تقديم السؤال: للإجابة على السؤال في الجلسة المخصصة لذلك، يقدم السؤال كتابة من صاحبه لدى

1- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 277، أنظر أيضا: مريد أحمد عبد الرحمن حسن: (التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية –دراسة مقارنة-)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة 2006، ص: 106

رئيس الغرفة البرلمانية التي ينتمي إليها، على أن يتولى هذا الأخير إحالته على الحكومة وفقا للمادة **259** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة**281** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، لكن شرط توفر السؤال على الشروط اللازمة، وبهذا الخصوص ينظر مكتب المجلس في مدى إستيفاء السؤال للشروط وفقا للقوانين والأعراف البرلمانية، وفي حال العكس يتم مطالبة صاحب السؤال بإعادة صياغة مضمونه.

أما في فرنسا يعتبر تقديم السؤال حق فردي لكل عضو من أعضاء البرلمان، وقد تضمن النظام الداخلي للجمعية الوطنية بأنه على العضو الراغب في توجيه سؤال لأحد الوزراء ضرورة تقديم السؤال كتابة إلى رئيس الجمعية الوطنية، والذي يقوم بدوره بتوجيه إلى الوزير المعني به، ويعتبر مؤتمر الرؤساء الجهة التي يعود لها أمر التقرير في مصير السؤال سواءا بقبوله أو رفضه إذا ما كان يخالف القواعد البرلمانية (**1**). وكذلك أكد النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي على أن أي عضو في مجلس الشيوخ يرغب في تقديم سؤال إلى وزير معين عليه أن يقدمه إلى رئيس مجلس الشيوخ (**2**)، أما في إنجلترا يتم تقديم السؤال إلى مكتب مجلس العموم لمعرفة إذا ما كان السؤال لا يتعارض والقواعد البرلمانية (**3**).

2- تبليغ السؤال للوزير المعني به: يعتبر إبلاغ الوزيرالمختص بالسؤال من الإجراءات الضرورية للإجابة عنه، فإذا كان الوزير هو الملزم بالإجابة فمن الضروري أن يعلم بالسؤال قبل الإجابة عنه بوقت كافي حتى يستعد لتحضير الرد اللازم عنه، من خلال تكليف موظفي وزارته المختصين بإعداد الإجابة ليتمكن الوزير من إلقائها أمام المجلسالتشريعي.

جدير بالذكر أن إبلاغ عضو الحكومة المعني بالسؤال يقتصر فقط على السؤال الأصلي دون السؤال الإضافي، فهذا الأخير يظهر دون إعداد مسبق، إذ أنه يظهر أثناء الجلسة بعد إجابة عضو الحكومة المعني به، ومن ثم فلاحاجة إلى إبلاغه. وتتفق مختلف النظم بوجوب إبلاغ الوزير المعني بالسؤال قبل الإجابة عنه بوقت كاف يتفق إتساعا وضيقا حسب نوع السؤال، فإذ كان السؤال عاديا يجب أن يتم الإبلاغ قبل الجلسة بوقت أكبر مما لو كان السؤال عاجلا، هذا الأخير يتم تقديمه إلى رئيس المجلس قبل الجلسة بوقت قصير قد يصل إلى **24**

1- سامي جمال الدين: (النظم السياسية والقانون الدستوري – نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية-)، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2005، ص: 630

2- نفس المرجع، ص: 630

3- نفس المرجع، ص: 630

ساعة (**1**).

والحال أن المشرع المغربي أغفل تحديد المدة الزمنية التي تلزم رئيس المجلس إبلاغ السؤال للوزير المعني به، إلا أن الممارسة درجت على إحالة هذه الأسئلة على الحكومة في أقرب وقت ممكن، بخلاف ما هو معمول به بفرنسا حيث يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الوزير المعني بالسؤال وبالجلسة المحددة للإجابة عليه، وكذلك السؤال المطلوب الإجابة عنه كتابة حتى تتم الإجابة عليه خلال المدة المحددة لذلك (**2**).

3 - قيد السؤال في جدول الأعمال: يمثل إدارج السؤال في جدول الأعمال الجلسة للنظر فيه جواز مرور لمناقشته، وعدم إستيفاء هذا الإجراء يعني إمكانية عدم الإجابة عنه، حتى لو كان هذا الأمر يقتصر فقط على الأسئلة الشفهية دون الكتابية، بحيث لا تكون الأخيرة بحاجة لإنعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك عن طريق إيداع الوزير المعني بالسؤال إجابته لدى مكتب المجلس (**3**).

في نفس السياق، إختلفت النظم الدستورية في طريقة تسجيل الأسئلة في جدول الأعمال، فمنها من أخذ بطريقة التسجيل التلقائي للأسئلة على أساس تاريخ إيداعها وتسجيلها في الجداول المخصصة لذلك دون فرزمسبق لها، ومنها من إعتمد طريقة الفرز المسبق للأسئلة حيث تمنح لمكتب المجلس سلطة الفرز بحسب أهمية السؤال وإحتوائه على عنصر الإستعجال (**4**).

ففي فرنسا تنظم جلسات الأسئلة الشفوية بواسطة مؤتمر الرؤساء، ومن ثم فإن إدراج الأسئلة الشفوية في جدول أعمال الجلسة يتم بموافقة مؤتمر الرؤساء، والذي يشمل رئيس الجمعية الوطنية، ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات السياسية وأحد ممثلي الحكومة (**5**)، ولايختلف الأمر عنه في مجلس الشيوخ عنه في الجمعية الوطنية بحيث يعد مؤتمر الرؤساء المختص بإدراج الأسئلة الشفوية بجدول

1- إيهاب سلام زكي: (الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني)، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، السنة الدراسية 1986، ص: 48

2- مريم صادقي: (الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص: 29

3- سيد علي لونيس –مريم بن تركية: (الرقابة البرلمانيةعلى أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس)، المرجع السابق، ص: 72

4- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 283

5- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين 2011، ص: 202

أعمال الجلسة المحددة للإجابة عنها وفقا لنص المادة **88** من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ (**1**).

أما بالنسبة للمغرب أخذ النظام الداخلي لمجلس النواب بنظام تسجيل الأسئلة الشفهية في جدول أعمال الجلسة على أساس البرمجة الشهرية، وتنظيمها وتجميعها بشكل يمكن كل القطاعات الحكومية المبرمجة من الإجابة عن سؤال واحد على الأقل خلال الجلسة، وترتب الأسئلة داخل كل قطاع بحسب وحدة موضوعها، وتاريخ إيداعها، وترتب هذه القطاعات بحسب عدد الأسئلة بشأن كل قطاع (**2**).

في حين لم يرد هذا المقتضي بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020** حيث إكتفت المادة **282** منه بالنص على دور مكتب المجلس بالمصادقة على جدول الأعمال المتضمن للأسئلة الشفهية المدرجة من لدن الفرق والمجموعات والأعضاء غير المنتسبين، ويعين رئيسا وأمينا لجلستها، بالإعتماد على نفس ترتيب الأسئلة الذي إعتمده مجلس النواب، مع منح الأولوية للأسئلة المحورية على حساب الآنية والأسئلة العادية.

وبخصوص موعد هذه الجلسات أخذ النظام الداخلي للبرلمان المغربي بنظام دورية الجلسات بشكل أسبوعي، بحيث تخصص جلسة كل يوم إثنين بالنسبة لمجلس النواب، متضمنة بصفة كلية أو جزئية الأسئلة الشفهية العادية أو الآنية، أو الأسئلة التي تليها مناقشة، بغلاف زمني مدته ثلاث ساعات توزع بالتمثيل النسبي بين مختلف الفرق النيابية أغلبية ومعارضة، أو الأعضاء الغير المنتسبين كل حسب تمثيليته (**3**)، في حين تخصص جلسة الثلاثاء لمجلس المستشارين متضمنة بصفة كلية أوجزئية الأسئلة الشفهية العادية، أو الآنية، أو الأسئلة التي تليها مناقشة، وذلك بغلاف زمني مدته ساعتين ونصف على الأكثر، ويوزع العدد الإجمالي للأسئلة المبرمجة على أساس قاعدة التمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات البرلمانية والأعضاء غير المنتسبين (**4**).

وهو نفس الأسلوب المعتمد في فرنسا حيث حددت الجمعية الوطنية جلسة أسبوعية لعرض الأسئلة والإجابة عنها، يحددها مؤتمر الرؤساء سواءا الأربعاء بعد الظهر أو الجمعة بعد الظهر، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد حدد جلسة الأسئلة الشفوية كل جمعة من كل أسبوع، ويستطيع مؤتمر الرؤساء بصفة إستثنائية تحديد يوم الثلاثاء

1- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المرجع السابق، ص: 203

2- المادة 262 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

3- المادة 263 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017.

4- المادة 287 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020 .

لجلسة الأسئلة الشفوية وإجاباتها بما يتوافق ونص الفقرة الثانية من الفصل **48** من الدستور (**1**)، أما بالنسبة لبريطانيا يتم تخصيص جزء من كل جلسة عامة للبرلمان لطرح الأسئلة والإجابة عنها (**2**).

4- نظام الإجابة عن السؤال الشفهي: تعد الإجابة عن السؤال تتويج لجميع المراحل السابقة فإذا ما تم إستوفى السؤال مرحلة الإيداع والتبليغ، ثم التسجيل بجدول الأعمال الجلسة، ينبغي الإجابة، ولكي يتم ذلك لابد من إستيفاء عدة إجراءات، تتمثل فيما يلي:

- المدة الزمنية للإجابة: تختلف الأنظمة البرلمانية في تحديد المدة الزمنية المخصصة للحكومة للإجابة على الأسئلة البرلمانية التي توجه لها، فمن الدول من تمنح الوزير المعني بالسؤال آجال قصيرة للإجابة كإنجلترا التي توجب تقديم السؤال قبل يومين من التاريخ الذي يلزم للإجابة عنه، وفي ألمانيا أيضا تمنح مدة قصيرة للإجابة، فتقدم الأسئلة الشفوية للوزير قبل ثلاثة أيام ولمرة واحدة على الأقل في الشهر للإجابة (**3**)، ودول أخرى تمنح الوزارء مددا أطول للإجابة، كفلندا بحيث تصل مدة الإجابة على الأسئلة الشفوية إلى **30** يوما، وهي مدة طويلة بالمقارنة مع المدد المخصصة للإجابة عن هذا النوع من الأسئلة (**4**).

أما بالنسبة للمغرب فتطبيقا للفصل **100** من الدستور ضبط النظام الداخلي للبرلمان المغربي المدة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفهية في العشرين يوما الموالية لتاريخ إحالة السؤال على الحكومة (**5**) .

في حين حددت المدة المخصصة للإجابة عن الأسئلة الخاصة بالسياسات العامة للحكومة في الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة (**6**)، وتنعقد هذه الجلسة في نفس اليوم المخصص للجلسة الأسبوعية للأسئلة الشفهية، كما يمكن برمجتها في يوم آخر بإتفاق مع الحكومة (**7**) .

1- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المرجع السابق، ص: 187

2- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 285

3- مريم صادقي: (الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص: 35

4- نفس المرجع، ص: 35

5- المادة 259 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 285 لمجلس المستشارين من النظام الداخلي لسنة 2020

6- المادة 278من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 283 لمجلس المستشارين من النظام الداخلي لسنة 2020

7- المادة 279 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 284 لمجلس المستشارين من النظام الداخلي لسنة 2020

وفيما يتعلق بالمدة المخصصة للسؤال الشفهي ورد في المادة **23** من النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه يتم تحديدها بناءا على إتفاق بين الفرق البرلمانية، ويخبر بذلك رئيس المجلس قبل **24** ساعة عن الجلسة على أن لا تقل مدته عن دقيقة واحدة، وفي حالة عدم إحترام هذه المهلة تحدد تلقائيا الدقيقتان لكل سؤال، على أن تخصص نفس الحصة لأعضاء الحكومة، ويعتبر الزمن المخصص للسؤال نهائيا وغير قابل للتصرف في الأسئلة الموالية في المدرجة في جدول الأعمال سواء بالنسبة للنواب، أو لأعضاء الحكومة (**1**)، فيما خصصت المادة **288** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مدة ثلاث دقائق لعرض السؤال.

يشكل هذا التحديد الزمني إضافة مهمة لدور البرلمان الرقابي في مراقبة العمل الحكومي، بحيث قد يساهم بإلزام الوزراء بالإجابة عن الأسئلة الموجهة لهم في المدة المحددة لذلك تفاديا للامبلاة التي كانت تعرفها الأسئلة في الولايات السابقة، لكن هذا لا يمنع القول بأن الحكومة لا تزال سيدة الأمر في إحترام المدد الزمنية المخصصة للإجابة عن الأسئلة البرلمانية، في ظل ما أثبتته الممارسة على مر الولايات السابقة بعدم إلتزام الحكومة بالأجل الدستوري المخصص للإجابة خاصة في ظل عدم وجود جزاء يتبع ذلك.

- التعقيب على الإجابة: يعتبر التعقيب على الإجابة حقا دستوريا أصيلا حتى ولو لم يرد به نص، فهو يعد مكملا لحق العضو في السؤال، فالسائل يبتغي بسؤاله الإستعلام عن أمر يجهله، وقد تأتي الإجابة ناقصة غير كافية أو غير واضحة، وهنا يكون التعقيب وسيلة لتمامها أو إيضاحها، ويجد هذا الأمر أساسه في المادة **263** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** التي نصت بأنه: ((تبقى للنائبة أوالنائب صاحب السؤال وللوزراء المعنيين كامل الصلاحيات في إستعمال الزمن المخصص للسؤال سواء في طرحه، أوالتعقيب على جواب الحكومة بالنسبة لأعضاء المجلس، أو في الجواب والرد على التعقييب بالنسبة لأعضاء الحكومة))، وهو نفس الإجراء الذي أقرته المادة **288** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020** التي ضمنت للمتدخل في إطار عرض السؤال، أو الجواب عنه حقه فيما تبقى من الحيز الزمني المحدد له للتعقيب أو الرد عليه، مع إيلاء عناية كبيرة للوقت المخصص لذلك، بحيث خصصت ثلاث دقائق للتعقيب على الجواب.

ومثلما أعطى القانون حق التعقيب لأصحاب الأسئلة الشفوية، فإن نفس القانون مكن أيضا ومن باب المساواة

1- المادة 261 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017

أعضاء الحكومة من حق الرد على التعقيب وذلك في ثلاث دقائق (**1**).

أما في حال لم تكن الإجابة كافية، أو لم يكن ما قدمه الوزير من بيانات وإيضاحات كافيا، منحت المادة **267** من النظام الداخلي لمجلس النواب فرصة التعقيب الإضافي لكل من صاحب السؤال، ورد الوزير المعني به بإذن من الرئيس وفق مسطرة معينة.

ولا يختلف الأمر بالنسبة الأسئلة الشفوية التي تليها مناقشة، إذ يحق لجميع الأعضاء التعقيب وفق المددة الزمنية التي سلف ذكرها بخصوص الأسئلة الشفوية، أما فيما يتعلق بالتعقيب عن الأسئلة الآنية فيكون كتابة وفقا للمادة **271** من النظام الداخلي لمجلس النواب، بحيث قضت أنه في حالة عدم كفاية المعطيات والإجابات التي تقدمها الحكومة، يمكن لعضو الحكومة المعني بمبادرة منه أو بطلب من واضع السؤال الشفهي الإدلاء كتابة بالبيانات الإضافية إلى رئيس المجلس الذي يتولى توجيهها إلى الفريق، أو المجموعة النيابية التي ينتمي إليها صاحب السؤال، أو مباشرة إلى العضو صاحب السؤال إذا كان غير منتسب إلى فريق أو مجموعة نيابية، وتنشر بالموقع الإكتروني للمجلس وبالجريدة الرسمية للبرلمان.

بالمقابل في فرنسا نصت لائحتي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على حق النائب في التعقيب على إجابة الوزير عن السؤال الشفوي، فإذا كان السؤال شفويا مع المناقشة فإنه يحق لبعض النواب أن يشتركوا في التعقيب على إجابة عضو الحكومة المسؤول، إلا أن الأولوية في التعقيب تبقى لموجه السؤال لمدة تتراوح بين عشر دقائق أو أكثر (**2**)، أما إذا كان السؤال شفويا دون مناقشة فإن اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية قد سمحت للعضو الذي تقدم بالسؤال بالرد على الوزير خلال خمس دقائق دون أن يحق للآخرين من أعضاء الجمعية الوطنية التدخل في النقاش (**3**).

ولا يختلف الحكم في مجلس الشيوخ عنه في الجمعية الوطنية، غير أنه يمكن لموجه السؤال الشفوي مع المناقشة التعقيب لمدة خمس دقائق وليس عشر دقائق، أما إذا كان السؤال الشفوي من الأسئلة الحالة يبقى

1- المادة 288 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

2- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المرجع السابق، ص: 269

3- علي كاظم الرفيعي: (وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة)، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد الثاني، 2008، ص: 49

لموجه السؤال الحق في التعقيب لمدة دقيقتين (**1**).

- **الإنابة في الإجابة عن السؤال الشفهي:** أجاز النظام القانوني للبرلمان المغربي بغرفتيه للوزير المعني بالسؤال في حال تعذره الحضور شخصيا إلى الجلسة المخصصة للإدلاء بجوابه أن ينيب عنه في ذلك أحد زملائه من أعضاء الحكومة، وعند عدم القيام بذلك يخير صاحب السؤال بتقديم السؤال في الجلسة نفسها، أو تأجيله للجلسة الموالية بحضور الوزير المعني (**2**)، وبذلك كان النظام الداخلي البرلماني أكثر تحديدا لمسألة النيابة في الإجابة عن الأسئلة الشفهية وحصرها على أعضاء الحكومة دون غيرهم.

ب- نظام الإجابة عن السؤال الكتابي.

على غرار الأنظمة البرلمانية المقارنة ميز النظام الداخلي للبرلمان المغربي بين الإجراءات التي تسري على الأسئلة الشفهية، وتلك التي تسري على الأسئلة الكتابية، غير ما يلاحظ في الإطار أنه لم يولي أهمية كبيرة للأسئلة الكتابية، وذلك بعدم نصه على إجراءات سيرها بإستثناء نصه على الإجراءات التالية:

- **المدة الزمنية الإجابة عن السؤال الكتابي:** حدد النظام الداخلي لمجلسي البرلمان المدة الزمنية المطلوب أن يجيب الوزير فيها على السؤال الموجه إليه في العشرين يوما الموالية لتاريخ إحالة السؤال تطبيقا للفصل **100** من الدستور (**3**).

- **إبلاغ إجابة السؤال المكتوب للبرلمان:** بحسب نص المادة **276** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة **296** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، يعلن رئيس الجلسة المخصصة للأسئلة الشفهية عند إفتتاح الجلسة عن العدد الإجمالي للأسئلة الكتابية المتوصل بها، وعدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها، وتلك التي بقيت بدون جواب بعد مرور الآجال القانونية.

وبحسب المادة **277** من النظام الداخلي لمجلس النواب تنشرالأسئلة الكتابية، وأجوبة أعضاء الحكومة عنها في الجريدة الرسمية للبرلمان.

1- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المرجع السابق، ص: 269

2- المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والماد292 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

3- المادة 276 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 297 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

يتضح أن الأسئلة التي تقدم كتابة تكون الإجابة عنها كتابية وتودع لدى رئيس المجلس الذي يبلغ أعضاءه في جلسة الأسئلة الشفهية التي تعقد يوم الإثنين من كل أسبوع بمجموع الأسئلة الكتابية المتوصل بها، وعدد الأسئلة الكتابية التي تمت الإجابة عنها، وما يلاحظ بهذا الخصوص أن الأسئلة لا تودع بأمانة مكتب المجلس ولكن يتم نشرها بالجريدة الرسمية للبرلمان، ليكون الإضطلاع عليها غير مقتصرا على النواب وحدهم، إذ يمكن لعموم المواطنين الإطلاع عليها، بحكم أنها تعتبر ترجمة لتساؤلاتهم، وما النواب مجرد ممثلين لهم بالبرلمان.

وبعد التطرق للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحق توجيه السؤال البرلماني نستعرض حصيلة ممارسة أهم نوعين من هذه الأسئلة؛ هما الشفوية والكتابية على مستوى غرفتي البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة **2011-2016**، للوقوف على مدى قدرة أعضاء البرلمان في إيصال رأي المواطنين للمسؤولين الحكوميين على ضوء مستجدات دستور **2011**.

حصيلة الاسئلة الشفهية بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016

السنة	الأسئلة الشفهية			
	عدد الأسئلة الشفهية المطروحة	عدد اسئلة الشفهية المجاب عنها	الباقي	النسبة المئوية المجاب عنها
2011-2012	2656	787	1869	29.63٪
2012-2013	2437	1437	1000	58.96٪
2013-2014	3017	1094	2013	36.26٪
2014-2015	3207	1138(1)	2069	35.48٪
2015-2016	2733	945	1788	34.57٪
المجموع	14050	5401	8739	38.44٪

المصدر : حصيلة النشاط الحكومي بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016،

وزارة الدولة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني:

–اعداد شخصي –

1- ما تمت برمجته من طرف الحكومة

من خلال الجدول أعلاه يلاحظ التذبذب الحاصل في تفاعل رئاسة الحكومة وباقي الوزراء مع هذه الآلية الرقابية على مر السنوات الخمس للولاية البرلمانية التاسعة، ومنه يبدو أن السنة الثانية كانت الأكثر طرحا للأسئلة والإجابة عنها، فمن أصل**2437** سؤالا شفهيا تم طرحه، أجابت الحكومة على**1437** سؤالا، بنسبة تقارب ٪ **60** من مجموع الأسئلة التي تم طرحها في هذه السنة، تلتها السنة الثالثة فالبرغم من الإرتفاع المهم في عدد الأسئلة الشفهية الذي شهدته ب**3017** سؤالا شفهيا، لم يكن تفاعل الحكومة بالمستوى المأمول بحيث لم تجب فيها سوى على **1094** سؤالا، بنسبة تقارب٪**37**، ثم السنة الرابعة التي كانت الأكثر كثافة من حيث طرح الأسئلة، والتي بلغ عددها **3207** سؤال، قابله تجاوب محدود للحكومة بأن قدمت **1138**جوابا، بنسبة

تكاد تبلغ ٪**36** من مجموع الأسئلة خلال هذه السنة، أما السنتين الأولى والخامسة فقد سجلتا تقاربا من حيث الأسئلة المطروحة أو الأجوبة المقدمة من لدن الحكومة، فبالنسبة للسنة الخامسة أجابت الحكومة على **945** سؤالا شفهيا من أصل **2733** سؤال تم طرحه، أي بنسبة تقارب٪**35**، في حين سجلت السنة الأولى طرح **2656** سؤالا، لم تجب فيها الحكومة سوى على**787** منها، أي بنسبة تقارب٪ **30**.

تشير هذه المؤشرات الكمية إلى عدم إلتزام رئيس الحكومة وفريقه الحكومي بالإجابة عن الأسئلة الشفهية الموجهة إليها في الآجال الدستورية، ولا أدل على ذلك العدد الكبير للأسئلة المتبقاة من دون إجابة والتي بلغ عددها **8739** سؤالا من أصل **14050** سؤال تم طرحه خلال سنوات الولاية، ولا يمكن تفسير ذلك فقط بغياب الإرادة السياسية لأعضاء الحكومة، بل يمكن ربط ذلك أيضا بالعدد المفرط للأسئلة الواردة، فكلما زاد عدد الأسئلة طال أمد الرد، ضف لذلك أن الوزارات لا تجيب عن الأسئلة بنفس الوتيرة، فمن بين الوزارات من يُوجّه لها العدد الأكبر من الأسئلة مقارنة بغيرها بالنظر للطبيعة الإستراتيجية لهذه القطاعات التي تهم شريحة كبيرة من المواطنين (وزارة الداخلية- وزارة الصحة – وزارة التربية الوطنية- وزارة الإقتصاد والمالية – وزارة الفلاحة والصيد البحري)، زيادة على ذلك ليس هناك ما يجبر الحكومة على الإدلاء بجوابها على الأسئلة خلال العشرين يوما مادام أنه لا يوجد جزاء دستوري، وكذلك ليس هناك وسيلة لمقاضاة الحكومة بسب التأخير، أو رفض الإجابة عن الأسئلة.

مع ذلك لابد من توضيح مهم لاغنى عنه، وهو أن حق تقديم الأسئلة الشفهية من لدن النواب البرلمانيين بالمغرب لا يزال قاصرا عن الإرتقاء بالدور الرقابي المنوط به، بحيث تبقى معظم الأسئلة التي تطرح داخل البرلمان لا تنفذ إلى عمق المشكل وتظل دون فعالية ولا يترتب عليها أي أثر، وغالبا ما تسقط في العموميات دون الوقوف على المتغيرات التي تستجد في الواقع المغربي (**1**).

أيضا بالرغم من مساواة الدستور المغربي بين الأغلبية والمعارضة في مراقبة عمل الحكومة ومساءلتها؛ لم تستثمر هذه الأخيرة هذه الآلية الدستورية لتصبح معارضة قوية وفعالة، لكونها ما زالت سجينة عوامل نفسية على مستوى تقبل وضعها (البعد عن السلطة)، فضلا عن التشتت وغياب التنسيق بينها داخل غرفتي البرلمان، زيادة على ما سجلته التجربة الحالية من إنتشار ظاهرة تخلف الوزراء للإجابة عن الأسئلة المعنيين بها من

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 288

إنتداب من ينوب عنهم، ويعود ذلك عدم وجود ضوابط أخلاقية وقانونية.

حصيلة الاسئلة الكتابية بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة 2016-2011

السنة	الأسئلة الكتابية			
	عدد الأسئلة الكتابية المطروحة	عدد الأسئلة الكتابية المجاب عنها	الباقي	النسبة المئوية المجاب عنها
20011-2012	1807	1252	555	69.28٪
2012-2013	3868	2817	1051	72.82٪
2013-2014	12555	3559	8996	28 .34٪
2014-2015	7454	7413	41	99.44٪
2015-2016	4452	4670 (1)	---------------	105٪
المجموع	30136	19711	10643	65.40٪

المصدر حصيلة النشاط الحكومي بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة: 2016-2011

وثائق وزارة الدولة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان: والمجتمع المدني

-اعداد شخصي-

1- منها أجوبة عن أسئلة كانت مطروحة بمجلس النواب قبل السنة التشريعية الخامسة

تكشف أرقام هذا الجدول عن حقيقية مفادها كون أن الأسئلة الكتابية تشكل تقليداً مترسخا داخل المؤسسة التشريعية، وتبرز أهمية هذا النوع من الأسئلة من خلال نسبة الإقبال عليها من لدن البرلمانيين مقارنة بالأسئلة

الشفهية، وذلك إعتبارا لطبيعتها من جهة، حيث تظل غير خاضعة لنظام الحصص الذي يعتمده المجلسان بالنسبة للأسئلة الشفهية، وبالنظر إلى صبغتها من جهة أخرى، إذ غالبا ما تنحو في إتجاه البحث عن أجوبة حول قضايا ذات طبيعة محلية، فمن حيث المبدأ لاتختلف الأسئلة المكتوبة عن الشفوية من حيث كونها عبارة عن طلب معلومات من عضو الحكومة، أو إستيضاح أمر ما والوصول إلى معالجته.

بالتالي فإن الإرتفاع الملموس في عدد الأسئلة الكتابية ومنسوب الإجابة عنها مقارنة بالأسئلة الشفهية، يمكن تفسيره بتنامي الوعي البرلماني بضرورة إستغلال هذه التقنية، بإعتبار أنها تكون أكثر تفصيلا في طلب المعلومة والإستيضاح من الحكومة من تلك التي قد يتحصل عليها عن طريق الأسئلة الشفهية، فهذا النوع من الأسئلة يأتي عادة عند طلب معلومات تحتاج إلى وقت كاف لإعدادها من المسؤول- كطلب معلومات إحصائية من الوزير المختص، أو قد توجه له أسئلة في لحظات إدارة جلسة إنعقاد البرلمان، أو عندما يطلب العضو منه الإجابة الخطية عن أسئلته **(1)**، ما يجعلها وسيلة مضمونة للإجابة عنها بغض النظرعن تغيب الأطراف المعنية بها، زيادة على أنها تستهدف التخفيف من الضغط الذي تعرفه الجلسة الأسبوعية المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفهية، والتي يتعذر فيها الإجابة عن كل إستفسارات البرلمانيين **(2)**.

وبالعودة لواقع الممارسة العملية لهذه التقنية خلال الولاية التشريعية التاسعة **2011-2016**، يتضح الفرق الواضح في درجة تفاعل الحكومة مع الأسئلة الكتابية مقارنة مع الأسئلة الشفهية، حيث بلغ مجموع الأسئلة **30136** سؤال كتابي، أجابت فيه الحكومة عن **19711** سؤال، ما يمثل نسبة **65.40٪**، لكن ما يميز هذه الحصيلة هو التذبذب وعدم الإنتظام في منسوب الأسئلة المطروحة الكتابية وإجابة الحكومة عنها على مر الخمس السنوات على غرار الأسئلة الشفهية، حيث سجلت السنة الأولى طرح أقل عدد من الأسئلة ب**1807** سؤال، أجابت فيه الحكومة عن **1252** سؤال، وذلك بنسبة **69.28٪**، فيما عرف معدل الأسئلة إرتفاعا مضطردا في السنة الثانية ب **3868** سؤال، و**2817** إجابة بنسبة **72.82٪**، والسنة الثالثة التي سجلت أكبر عدد من الأسئلة الكتابية ب **12555** سؤال، قابله تفاعل ضعيف للحكومة مقارنة بعدد الأسئلة المطروحة

1- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته)، المرجع السابق، ص: 197

2- لحسن كنكو: (الإفرارزات السياسية للإنتخابات التشريعية بالمغرب25: نونبر2011)،)، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 1999-1998، ص: 144

ب **3559** جواب، بنسبة أجوبة تعتبر الأضعف ب٪ **34. 28** خلال الولاية التشريعية المذكورة، ليشهد معدل الأسئلة تراجعا متواترا في السنتين الرابعة والخامسة، حيث عرفت السنة الرابعة طرح **7454** سؤال، قابله تفاعل إيجابي للحكومة يضفي نوعا من الفعالية على الوظيفة الرقابية التي تمارسها الأسئلة ب **7413** جواب، بنسبة ٪**99.44**، والسنة الخامسة التي سجلت طرح **4452** سؤال، قدمت فيها الحكومة **4670** جواب شمل أسئلة تم طرحها بمجلس النواب قبل السنة التشريعية الخامسة، بنسبة تعتبر هي الأعلى ٪**105**.

بحسب المعطيات الواردة أعلاه، يتبين أن تقنية الأسئلة الكتابية تعد من أهم وسائل الإستعلام التي يمتلكها البرلمان للحصول على المعلومة من الحكومة، لا سيما في ظل الإرتفاع الملحوظ في منسوب أعدادها ونسب الإجابة عنها بالمقارنة مع التجارب البرلمانية السابقة، غير أن سمة عدم الإجابة عن الأسئلة و التأخر في الرد تبقى هي الطاغية عليها كما عليه الأمر بالنسبة للأسئلة الشفهية، ما يحول دون جعلها آلية ردع وتقويم للأخطاء، والكشف عن التقصير الحاصل في أعمال الحكومة، ويبقى النص الدستوري ونص النظام الداخلي للبرلمان حول السؤال ناقصين من حيث عدم ذكرهم الجزاء المترتب عن عدم إجابة الحكومة على السؤال في الأجل المحدد، وإن كانت هنالك إجابة فهي من باب الواجب المعنوي وليس من باب الإلتزام، لكن هذا لم يمنع البرلمانيين من التهافت على هذه التقنية أكثر من الوسائل الأخرى، لاسيما من قبل الأقليات البرلمانية بحكم أن تحريك السؤال لا يتطلب أي تصويت يفضي إلى سحب الثقة من الحكومة.

ولعل ما يزيد في ضآلة الأداء الرقابي للسؤال البرلماني هو رفض الحكومة لبعض الأسئلة، وأخرى ترد عليها بعدم الإختصاص، وأخرى لا تجيب عنها أصلا رغم إلزام نصوص القانون الحكومة بالإجابة، زيادة على تدني مستوى كفاية بعض أعضاء البرلمان وجدارتهم، ونقص الخبرة لديهم في مجال العمل التنفيذي، ضف لذلك تقدم بعض النواب بمجموعة كبيرة من الأسئلة حول موضوع واحد، فيتطلب إجابة موسعة تتضمن معلومات متعددة ومتشعبة، وما يرافق ذلك من جهد ووقت، بالإضافة إلى أن تلاوة أجوبتها من الوزارء المختصين يستنفد وقت المجلس المخصص للأسئلة ويحول دون بحث ومناقشة أسئلة أخرى.

وأمام القصور الذي يعتري عمل الأسئلة البرلمانية، أقر المشرع المغربي وسيلة رقابية مكملة لدور الأسئلة هي لجان التحقيق البرلماني، والتي تسهل عمل الأسئلة البرلمانية وتربط العمل الرقابي بالواقع الميداني.

ثانيا: التحقيق البرلماني.

يعتبر التحقيق البرلماني في نظر جانب من الفقه الدستوري من الحقوق العريقة للمجالس النيابية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ونشاطاتها، وهو في جوهره وسيلة رقابية تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على أوجه التقصير والإنحراف التي تعتري الأداء الحكومي.

1- مفهوم التحقيق البرلماني.

تعددت تعريفات التحقيق البرلماني، وقد عرفه بعض الفقه بأنه: " شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم المجلس، همهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة، أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على المستندات والوثائق وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والإستفسار عن جميع الملابسات والوقائع " (**1**).

فيما عرفه البعض الأخر على أنه: " عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد محدد من أعضاء المجلس التشريعي للوقوف على المخالفات السياسية بوضع إقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين، أو تجنبه، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير" (**2**).

وفي تعريف أخر يقصد بالتحقيق البرلماني" مجموعة من الإستقصاءات التي يقوم بها المجلس التشريعي بنفسه بواسطة أعضاء يعينون لهذه الغاية بوكالة محددة، بغية التوصل لحقائق الأمور التي يشكك فيها بخصوص قضية ذات منفعة عامة، أو التأكد من صحة ما قدمته الحكومة من معلومات وبيانات، والإستفسار على جميع ملابساتها ووقائعها، كما يحق لهذه اللجان إستدعاء المسؤولين للمثول أمامها " (**3**).

مجمل ما يستخلص من هذه التعاريف، هو أن التحقيق البرلماني وسيلة رقابية يباشر من خلالها المجلس التشريعي الرقابة على كل المسائل المرتبطة بنشاط الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء يكلفهم

1- مناور بيان مناور الراجحي: (التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت)، رسالة للحصول عاى درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011، ص: 27

2- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 377

3- حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 33

البرلمان للكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية حول ما يثار من مشكلات ناتجة عن سياسة معينة، أو قضية ذات مصلحة عامة، أو أي مشروع عام، ويحق للجنة أن تجمع كل ما تراه مفيدا في بيان الملابسات والوقائع، من ترى سماع أقواله ضرورة، والإطلاع على كل الوثائق والمستندات المتعلقة بها، أو غيرذلك.

2- أهمية التحقيق البرلماني.

يستمد التحقيق البرلماني أهميته كونه أفضل الوسائل التي تمكن البرلمان من مراقبة فعالة لأعمال السلطة التنفيذية، بحكم أن صلاحيات التحقيق يمكن أن تمتد لتشمل سير كافة الأعمال في مصالح الدولة والكشف على ما يعتريها من خلل، فلا يمكن للبرلمان أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية، أو المالية أو السياسية، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة، وقد يكون الأمر خطيرا كخلل في جهاز من أجهزة الدولة، أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية، فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه، فيجري تحقيقا قد ينتدب له عضوا أو أكثر من أعضائه، والبرلمان هنا يقوم بتشكيل لجان للتحقيق تسمى بلجان تقصي الحقائق تتولى بنفسها وبإسم المجلس ولحسابه دراسة الموضوع الذي شكلت من أجله، وبواسطته يمكن التعرف على مساوئ والإنحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية (**1**).

3- التحقيق البرلماني في النظام الدستوري المغربي.

يتأسس التحقيق البرلماني على قيام البرلمان عن طريق إحدى غرفتيه بتشكيل لجنة، أو لجان مشكلة من أعضائه، مهمتها التحقيق في موضوع يتعلق بنشاطات السلطة التنفيذية، مستعملة كافة الصلاحيات المخولة لها قانونا، ووفقا للمستجدات التي أقرها دستور **2011** تنقسم هذه اللجان إلى لجان دائمة داخل البرلمان، ولجان مؤقتة يوكل لها بمهمة تقصي الحقائق.

1- سيد محمد إبراهيم محمد: (التحقيق البرلماني - دراسة مقارنة -)، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2014، ص: 4

أ- اللجان البرلمانية الدائمة.

إذا كان الدستور المغربي لسنة **2011** قد إكتفى فقط بالإشارة للدور التشريعي للجان البرلمانية الدائمة، وإلتزم الصمت بخصوص دورها الرقابي والإستطلاعي، فإن المقتضيات المنصوص عليها بالنظام الداخلي لغرفتي للبرلمان والمتعلقة بآليات الرقابة، مكنت هذه اللجان بالتوفر على رصيد مهم في هذا المجال، ومن ضمن أنواع الرقابة التي تمارسها هذه اللجان مراقبة العمل التشريعي للحكومة والحرص على جودته وتلافي القصور فيه، فهي تقوم بتحليل النص التشريعي بقراءة عرض الأسباب، ومعرفة الغايات التي يحققها، والإضافات التي يقدمها، ومراعاة مدى إنسجامه وتوافقه مع المنظومة القانونية السارية المفعول، حيث يقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة شفهية للوزير المختص بغية الإستفسار حول المسائل التي لها صلة بمشروع القانون، ويلعب الإطار التنظيمي للجان الدائمة بهذا الخوص دورا كبيرا في تحقيق هذه المهمة (**1**).

وتطبيقا للفصل **100** من دستور **2011** منح النظام الداخلي للبرلمان المغربي للجان الدائمة سلطات واسعة من حيث إستدعاء الأشخاص المسؤولين عن الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم (**2**).

ومن أجل القيام بدورها الرقابي تتمتع اللجان الدائمة فضلا عن ما سلف، بسلطة الإطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها، ولقد نص المشرع المغربي على هذه الأحقية في المادة **124** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه: ((للجان المجلس الحق في طلب وثائق ومعطيات من القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية وباقي الأشخاص الإعتبارية التي تندرج ضمن مجال إختصاصاتها)).

ويوضح الجدول التالي حصيلة نشاط هذه اللجان خلال أول ولاية تشريعية بعد إقرار دستور **2011**.

1- المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمواد من 91 الى 97 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020.

2- المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمادة 118 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020.

- حصيلة إنعقاد جلسات اللجان الدائمة خلال الولاية التشريعية 2016-2011-

طلب انعقاد جلسات اللجان الدائمة حسب سنوات الولاية التشريعية التاسعة	مجلس النواب			مجلس المستشارين			مجموع النسبة المئوية المنجزة
	الطلبات المقدمة	الطلبات المقبولة	طلبات ظلت قيد الدرس	الطلبات المقدمة	الطلبات المقبولة	طلبات ظلت قيد الدرس	
السنة التشريعية الأولى 2012	55	25	30	34	10	24	39.32 ٪
السنة التشريعية الثانية 2012-2013	145	45	100	41	7	34	28 ٪
السنة التشريعية الثالثة 2013-2014	80	52	27	35	14	23	57 ٪
السنة التشريعية الرابعة 2014-2015	78	37	41	27	7 (1)	21	41.9 ٪
السنة التشريعية الخامسة 2015- 2016	30	8	22	35	4	31	18 ٪
المجموع	388	167	220	172	42	133	45.43 ٪

المصدر: حصيلة النشاط الحكومي بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة 2016-2011
وزارة الدولة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني –
- اعداد شخصي –

1- من بينها طلب قدم في الدورة السابقة.

إن أول ما يلاحظ من خلال هذا الجدول هو إستئثار اللجان الدائمة بمجلس النواب بالنصيب الأوفر بطلبات تنشيط العروض التي يتقدم بها الوزراء أمامها لإطلاع أعضائها على مختلف القضايا المرتبطة بمجال إختصاصات قطاعاتهم مقارنة بمجلس المستشارين، فمن بين **388** طلب قدمته اللجان الدائمة بمجلس النواب تم قبول **167** طلب، في حين تم إستعمال هذا الحق بشكل محدود بمجلس المستشارين، بحيث لم يتم الإستجابة سوى ل **42** طلب من أصل **172** طلب مقدم، ما يعني أن اللجان الدائمة بالمجلسين ليستا بمستوى واحد، إذ

تتمتع اللجان الدائمة بمجلس النواب بأهمية وقوة أكبر من تلك التي تحظي بها نظيرتها بمجلس المستشارين، وهذا يرجع بالأساس للتركيبة السياسية لكلا المجلسين، وما ينطوي عن ذلك من صراعات بين الإيديولوجيات والتوجهات الحزبية، والثقافة السياسية للبرلمانيين، مع العلم أن أغلب المبادرات في الواقع تأتي من الأعضاء المنضوين في صف الأغلبية الداعمة للحكومة وليس المعارضة، ناهيك على التباين الواضح في عدد الأعضاء بين المجلسين (**395** عضوا بالنسبة لمجلس النواب، و**120** عضوا بالنسبة لمجلس المستشارين)، وعدد اللجان، حيث يبلغ عدد اللجان بمجلس النواب تسع لجان، مقابل ست لجان بمجلس المستشارين.

من جهة ثانية، ينطوي الدور الرقابي للجان الدائمة أيضا على إمكانية قيام هذه اللجان بمهام إستطلاعية لقطاعات بذاتها ومناطق بعينها، بحيث يمكن لأية لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه بزيارات ميدانية، لمعاينة مدى تطبيق سياسات معينة، أو قوانين سبق للبرلمان أن صادق عليها، وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك، حتى تتمكن من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها. بهذا الخصوص نصت المادة **107** من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: ((يجوز للجن الدائمة أن تكلف بناء على طلب من رئيسها بعد موافقة مكتب اللجنة، أو رئيس فريق، أو رئيس مجموعة نيابية، أو ثلث أعضاء اللجنة، عضو أو أكثر من أعضائها، بمهمة إستطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بإتفاق مع مكتب مجلس النواب، ويجب أن يكون موضوع الإستطلاع مندرجا ضمن القطاعات والمجالات والمؤسسات التي تدخل في إختصاصات اللجنة)).

بالموازاة مع ذلك تقوم اللجان الدائمة لمجلس المستشارين بناء على طلب من رئيسها بعد موافقة مكتب اللجنة أو رئيس فريق أو منسق مجموعة أو ثلث أعضاء اللجنة، بمهام إستطلاعية مؤقتة حول واقع نشاط مرفق من المرافق العمومية التابعة لإدارات الدولة أو مؤسسة عمومية أو مقاولة عمومية أو أي شخص إعتباري من أشخاص القانون العام، على أن يكون المرفق العمومي موضوع المهمة الإستطلاعية مندرجا ضمن إختصاصات اللجنة الدائمة المعنية. وتعتبرالمهام الإستطلاعية المذكورة مهاما إخبارية ومؤقتة بطبيعتها، ويتعين الحصول على الموافقة المسبقة لمكتب المجلس والتنسيق مع الحكومة قبل الشروع في القيام بها (**1**).

ويقدم الجدول التالي حصيلة المهام الإستطلاعية والزيارات التي قامت بها هذه اللجان خلال هذه الولاية.

1- المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020.

- حصيلة المهام الإستطلاعية والزيارات الميدانية التي قامت بها اللجان البرلمانية الدائمة خلال الولاية التشريعية 2016-2011

طلب القيام بالمهام الإستطلاعية والزيارات الميدانية حسب سنوات الولاية التشريعية طلبات التاسعة	مجلس النواب			مجلس المستشارين			مجموع النسبة المئوية المنجزة
السنة التشريعية الأولى 2012	الطلبات المقدمة	الطلبات المقبولة	طلبات ظلت قيد الدرس	الطلبات المقدمة	الطلبات المقبولة	طلبات ظلت قيد الدرس	
	10	7	3	8	5	3	66.66 ٪
السنة التشريعية الثانية 2012-2013	26	4	22	5	2	3	19 ٪
السنة التشريعية الثالثة 2013-2014	6	6	00	4	4	00	100 ٪
السنة التشريعية الرابعة 2014-2015	1	7[1]	--------	2	1[2]	--------	0.99 ٪
السنة التشريعية الخامسة 2015-2016	2	2	---------	4	1	3	50 ٪
المجموع	45	26	25	23	13	9	57.35٪

المصدر: حصيلة النشاط الحكومي بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة 2016-2011–

، وزارة الدولة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني - اعداد شخصي –

1- مهمة استطلاعية ما زالت قيد الدرس.

2- تم الشروع في إنجاز مهمة واحدة منها وتم تقديم ومناقشة خلاصات باقي المهام الإستطلاعية.

من خلال الجدول أعلاه يتضح العدد المحدود للمهام الإستطلاعية والزيارات التي قامت بها اللجان النيابية الدائمة، بالرغم من أهميتها كأحد الوسائل التي يبني عليها البرلمان جسوره في التواصل مع مختلف شرائح المجتمع، وتحسس إنشغالاته، وقضاياه ميدانيا، وقد بلغ عدد الزيارات الميدانية والإستطلاعية التي تم القيام

بها **39** زيارة من أصل **68** طلبا، أي بنسبة **57.35**٪، مع العلم أن نسبة مهمة من هذه الزيارات تتم عادة خلال نهاية الأسبوع، فضلا عن أن نسبة مهمة من هذه الزيارات تم تأجيلها إلى أجل غير مسمى، بل إن هناك نسبة مهمة من الزيارات تهم قطاعات حيوية لم يتم برمجتها أصلا.

ويرتهن الرفع من فعالية اللجان البرلمانية الدائمة بمجموعة من التدابير التي يجب الأخذ بها:

أ- تمكين اللجان المعنية بمختلف وسائل الدعم اللوجستيكي والموارد البشرية المؤهلة لتقديم يد العون للبرلمان في مهمته الإستطلاعية.

ب- التنسيق الدائم بين اللجان الدائمة والحكومة وفق ما تقرره النصوص المقررة لذلك.

ت- إعتماد عنصر الزيارة المفاجئة في المهام الإستطلاعية للمؤسسات العمومية، لأن من أبرز الصعوبات التي وقفت عليها مجموعة من التقارير هو أن العديد من الإختلالات تم تصويبها بقصد تمويه لجنة التحقيق.

ب - لجان تقصي الحقائق أواللجان المؤقتة.

تعد لجان تقصي الحقائق كآلية رقابية من أهم الوسائل التي يمكن للسلطة التشريعية أن تواجه بها السلطة التنفيذية، وإذا كانت معظم دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية قد نصت على تمكين البرلمان من إنشاء لجان تحقيق خاصة، لمراقبة الحكومة قصد التحقق من أداءها لمهامها، وعدم حيادها عن أهدافها التي كانت سببا في نيل ثقته، حذا المشرع المغربي بهذا الشأن حذو هذه الأنظمة فأقر بموجب الدستور والنظام الداخلي لمجلسي البرلمان أن ينشئ الأخير في إطار إختصاصاته لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة في أي وقت شاء.

• نشأة لجان تقصي الحقائق بالمغرب.

لم تكن نشأة لجان تقصي الحقائق بالمغرب بحاجة إلى إقرارها صراحة من طرف الدستور، بل إستمدت وجودها من الوظيفة الرقابية للبرلمان (**1**)، والدليل على ذلك خلو الدساتير الثلاث الأولى (**1962-1970-1972**) من أي تنصيص على هذا الإجراء، الذي إنتقل إلى المغرب من تجارب أنظمة مقارنة عبر تنصيص

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص:221

النظامان الداخليان لبرلماني سنتي **1963** و**1971** على ذلك، مع العلم أن المحكمة الدستورية كانت قد تصدت لذلك وقضت بعدم دستورية المواد الخاصة بتشكيل هذه اللجان، بمبرر أن اللجان لا تدخل ضمن وسائل الرقابة البرلمانية المحددة بالدستور، وبالتالي فإن إحداث هذه اللجان يعود للدستور وللقوانين التنظيمية الجاري بها العمل، مع العلم أن النص على حق البرلمان في إنشاء لجان للتحقيق لم يثر في بدايته أي موقف للقضاء الدستوري المغربي (**1**).

كان هذا القرار قد أثار حفيظة النواب وإعتبروه منافيا للأعراف والتقاليد البرلمانية، معتبرين أن عدم نص الدستور بتشكيل هذه اللجان لا يعني بالضرورة منع البرلمان من هذه الوسيلة الرقابية، وأن حق التحقيق يعتبر من الحقوق الطبيعية للمجلس التشريعي في الحصول على المعلومات، والإطلاع على الأحداث والوقائع التي تتصل بالتدبير الحكومي (**2**).

وفي غياب نص دستوري وتنظيمي عرفت هذه اللجان طريقها إلى الوجود في المشهد السياسي المغربي بعد تدخل للمؤسسة الملكية، بعد وقوع مجموعة من الأحداث إستدعت ذلك، حيث تم تشكيل أول لجنة برلمانية لتقصي الحقائق بعد تسرّيب لموضوع إمتحانات الباكالوريا سنة **1979**، تكونت من **21** عضوا من ضمنهم عضوان من المعارضة، ولم يكن لهذه اللجنة أي تأثير؛ بالرغم من إقرار وزير التربية الوطنية بوجود تسريب للأسئلة، بحيث لم يتمكن مجلس النواب من إتخاذ أية مبادرة بعد هذا الإعتراف أمام تصدي الأغلبية البرلمانية، كما لم يؤخذ تقرير هذه اللجنة بمحمل الجد من طرف الحكومة على الرغم إعتراف **17** عضوا بتبوث تسريب مواضيع الإمتحانات (**3**).

وفي **14** دجنبر **1990** شكلت ثان لجنة للتقصي كانت حول أحداث فاس، ضمت **25** نائبا منهم **10** أعضاء من المعارضة، وكما كان عليه الحال لسابقتها لم يسفر تقرير هذه اللجنة المقدم أمام مجلس النواب عن

1- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 221

2 - Mohamed Madani: (Les Commissions parlementaires d'enquêt: L'institution parlementaire au Maroc), Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement ,1ère Ed, 2000 ,Rabat , série Thèmes actuels, n°23, p p: 159-167

أنظر أيضا: عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص ص: 210-208

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 225

أي متابعة تذكر، سواء سياسية، أو قضائية (**1**).

ومع دستور سنة **1992** إتخذت هذه الآلية الرقابية صبغة شرعية بتنصيص الفقرة الثانية للفصل **40** منه على حق البرلمان بتشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق بطلب من أغلبية مجلس النواب، على أن يقتسم هذا الحق مع الملك الذي تمتع بالأسبقية بناء على مبادرة منه.

وبالرغم من هذا التنصيص الدستوري فإن القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة سير هذه اللجان تأخر لغاية **29** نونبر **1995** وصدر وفق الظهير الشريف رقم **1.95.244** (**2**).

بعد الدسترة شهد المغرب تشكيل ست لجان لتقصي الحقائق؛ الأولى سنة **1995** بعد طلب تقدمت به أحزاب المعارضة بمجلس النواب، على إثر الإتهامات التي تضمنها تقرير المرصد الفرنسي للمخدرات للمغرب بزراعة وترويج المخدرات وإيواء المهربين والمروجين، ولم يؤد التقرير المقدم أمام مجلس النواب لأي نتيجة سياسية (**3**).

أما الثانية فكانت في سنة **2000** للتحقيق حول الأوضاع التي آلت إليها مؤسسة القرض العقاري والسياحي بطلب من مجلس النواب، مستندة على البيان الذي أدلى به وزير المالية يوم **21** أبريل **2000** أمام مجلس النواب، وتم إنشاء اللجنة وإستمر عملها من يوم **12** يوليوز**2000** إلى **09** يناير**2001**، حيث قدمت تقريرها النهائي أمام المجلس الذي كشف عن وجود إختلالات مالية خطيرة في أوضاع المؤسسة، حيث إنتهى الأمر بإحالة الوزير القضية للقضاء، أما الثالثة فتشكلت للتقصي حول الوضع الذي آل إليه الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، وقد إستغرق عمل هذه اللجنة **173** يوما، أي من **29** نوفمبر**2001** إلى **21** ماي **2002**، حيث عرضت تقريرها النهائي على مجلس النواب الذي صادق عليه في **15** ماي **2002**؛ فيما كانت الرابعة حول الأحداث التي عرفها إقليم سيدي إيفني في **16** يونيو **2008** (**4**).

1- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي)، المرجع السابق، ص: 212

2- خدوجة مخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، المرجع السابق، ص: 421

3- محمد الرضواني: (التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 225

4- الأمين سويقات: (الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة محمحد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016-2017، ص ص: 241- 240

ووفقا لمقتضيات الفصل **42** من دستور **1996** شهد المغرب تشكيل خامس لجنة لتقصي الحقائق بتاريخ **9** ماي **2011**، بناء على طلب من مجلس المستشارين للتحقيق حول وضعية «مكتب التسويق والتصدير»، وقد ضمت **15** مستشارا بحسب التمثيل النسبي للفرق (**1**)، وبتاريخ **27** نونبر **2011** تم تشكيل سادس لجنة لتقصي الحقائق للتحقيق حول الأحداث التي عرفها "مخيم كديم أزيك" وأعمال العنف التي شهدتها مدينة العيون المغربية.

بدوره عمل دستور يوليوز **2011** بمجرد دخوله حيز التطبيق على تعزيز مكسب دسترة هذه الآلية الرقابية، حين نص على حق البرلمان إلى جانب الملك بتشكيل لجان تقصي الحقائق مع خفض النصاب المطلوب لتشكيلها للثلث؛ وقد نص الفصل **67** منه على أنه: ((يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجن نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعماله)).

كما ورد في ذات الفصل بأن: ((لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس المعني، وعند الإقتضاء، بإحالته إلى القضاء من قبل رئيس هذا المجلس. وتخصص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق...)).

في ظل هذا الدستور شهد المغرب تشكيل أربع لجان لتقصي الحقائق: الأولى تشكلت سنة **2014** بمبادرة من مجلس النواب على إثر ما عرف بفيضانات الجنوب بإقليم كلميم، والثانية كانت بتاريخ **19** يوليوز **2016** بمبادرة من مجلس المستشارين للوقوف على وضعية الصندوق المغربي للتقاعد وما يشوبها من خروقات، حيث توصلت اللجنة عبر فحص التقارير والوثائق ومداولات جلسات الإستماع إلى حقائق في صيغة الخلاصات والإستنتاجات، منها الارتباك الذي شاب مسار الصندوق المغربي للتقاعد، الذي تم تجميده كمؤسسة عمومية منذ **1958** إلى غاية تاريخ إعادة هيكلته سنة **1996**، والذي ترتب عنه فقدان الإستقلال المالي للصندوق، وإستحواذ الدولة على تدبير أنظمة المعاشات والخلط الذي نجم عنه محاسباتيا، بعد تحويله لمجرد مصلحة تابعة

1- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان يناير –أكتوبر 2012– وثائق الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 125

لهياكل وزارة المالية (**1**).

أما لجنة التقصي الثالثة فقد كانت بمبادرة ملكية في يوليوز سنة **2017** للتحقيق في أسباب تعثر مشروع الحسيمة منارة المتوسط، فيما تشكلت اللجنة الرابعة بتاريخ **27** دجنبر **2017** بمبادرة من مجلس المستشارين، للتقصي حول ترخيص للحكومة بإستيراد نفايات إيطالية (**2**).

- **المقتضيات القانونية المنظمة للجان تقصي الحقائق بالمغرب.**

لم يترك المشرع الدستوري المغربي لجان التحقيق البرلماني دون ضوابط وحرص على وضع إطار خاص منظم لها، حيث نص في الفقرة الأخيرة من الفصل**67** من الدستور على أنه: ((يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير هذه اللجان)).

وبالفعل فقد صدر ظهير شريف رقم **1.14.125** الصادر في **3** شوال **1435**، (**31** يوليو **2014**) يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **085.13** (**3**) بشأن تسيير هذه اللجان، يمكن تفصيله كالآتي:

✓ **تشكيل لجان تقصي الحقائق.**

تطبيقا للفصل **67** من الدستور نصت المادة **2** من القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق بتشكيل لجان تقصي الحقائق بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب (**132** عضوا)، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين (**40** عضوا)، ويناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية قصد إطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها.

1- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، عدد 29، السنة التشريعية 2017-2016، الدورة الإستثنائية مارس 2017، 3 أبريل 2017، ص: 2404

2- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، عدد 58، السنة التشريعية 2018-2017، دورة أبريل 2018، 10 شتنبر 2018، ص: 4794.

3- القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 أغسطس 2014)، ص: 6661

وفي حال تشكيل لجان تقصي الحقائق بمبادرة من الملك توجب على رئيس المجلس المعني أن يقوم فورا بتشكيل اللجنة المذكورة التي تجتمع وتشتغل وفق أحكام هذا القانون التنظيمي، ثم يرفع رئيس المجلس المعني تقرير لجنة تقصي الحقائق إلى الملك، داخل أجل لا يتعدى شهرا بعد مناقشته طبقا لأحكام المادة **17** من هذا القانون (**1**).

أما في حال تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بمبادرة من أحد المجلسين، يتولى رئيس المجلس المعني إشعار رئيس الحكومة فور التوصل بالطلب داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام على أكبر تقدير، ثم يوجه رئيس الحكومة داخل أجل خمسة عشر يوما من تاريخ إشعاره إلى رئيس المجلس المعني إفادة بأن الوقائع المطلوب في شأنها تقصي الحقائق هي موضوع متابعات قضائية جارية، أما في حال عدم توصل رئيس المجلس المعني بالإفادة المذكورة داخل الأجل المحدد فإنه يقوم بإتخاذ الإجراءات اللازمة لتشكيل اللجنة (**2**).

✓ تركيبة لجان تقصي الحقائق.

بموجب المادة **5** من القانون التنظيمي يعين أعضاء لجان تقصي الحقائق من قبل مكتب المجلس المعني مع مراعاة مبدأ التمثيلية النسبية للفرق والمجموعات البرلمانية، وذلك بإقتراح من هذه الأخيرة، على أن يؤول منصب رئيس اللجنة أو مقررها للمعارضة، فيما يترأس إجتماع إنتخاب أجهزة اللجنة العضو الأكبر سنا، ويقوم العضو الأصغر سنا بمهام المقرر (**3**).

✓ تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

بحسب المادتين **7** و **8** من القانون التنظيمي تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو بطلب من ربع أعضائها، ويحدد في الدعوة جدول أعمال الإجتماع ومكانه وتاريخ إنعقاده، وتوجه الدعوة في أجل لا يقل عن أسبوع من هذا التاريخ. ومن حيث النصاب لا تكون إجتماعات اللجنة صحيحة إلا إذا حضرها نصف أعضائها على الأقل بعد أول إستدعاء، وتجتمع بمن حضر في الإجتماع الموالي الذي ينعقد داخل أجل لا يقل عن ثلاثة أيام.

1- المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسييراللجان النيابية لتقصي الحقائق.

2- المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

3- المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

✓ سلطات لجان تقصي الحقائق.

لايمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه ما لم تزود بسلطات هامة تسمح لها بإستكمال مهام الرقابة، لأن نجاح التحقيق يرتبط بالوسائل الممنوحة لها وجودا وإنعداما؛ وقد نصت المواد **8** و**9** و**10** من القانون التنظيمي رقم **085.13** على نوعين من السلط:

- سلطات لجان التحقيق إتجاه المستندات.

خولت المادة **8** من القانون التنظيمي للجان التحقيق الحق في الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، جاعلا بذلك القاعدة العامة في الولوج إلى أية مستند يتعلق بموضوع التحقيق الذي أحدث من أجله، بإستثناء تلك الوثائق التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع مراعاة إحترام مبدأ فصل السلطة القضائية عن باقي السلط، وبهذا يعتري عملها حدود معيارية يهم عدم شمولية إختصاصاتها.

وإذا ما إرتأت اللجنة أثناء قيامها بمهمتها جمع المعلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني، أو بالأمن الداخلي أو الخارجي أو بعلاقات المغرب مع دول أجنبية، يشعر رئيس المجلس المعني بذلك رئيس الحكومة، الذي يجوز له أن يعترض على ذلك بسبب الطابع السري للوقائع المراد تقصي الحقائق في شأنها، ويرفض تسليم الوثائق المطلوبة إلى اللجنة، أو يمنع الأشخاص المعنيين من الإدلاء بالشهادة المطلوبة (**1**).

ذات الأمر نجده أيضا لدى المشرع الفرنسي الذي خول للجان التقصي حق الإطلاع على الوثائق والمستندات الضرورية لعملية التحقيق، شريطة أن لا تكون سرية أو متعلقة بالدفاع الوطني أوالشؤون الخارجية، غير أنه أخضع هذا القيد لرقابة لجنة الحصول على الوثائق الإدارية وفقا لقانون **17** يوليوز **1987**، المعدل بقانون **12** أبريل **2000** (**2**).

1- المادة 9 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

2- باسم شناق- محمد منصور: (تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني– دراسة تحليلية مقارنة-)، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية المجلد 26 العدد 1، سنة 2018، ص: 207

- سلطات لجان التحقيق إتجاه الأشخاص.

بحسب المادة **10** من القانون المذكور يحق للجان التحقيق إستدعاء كل شخص ترى بإمكانه تقديم شهادة تفيد سير التحقيق بما في ذلك أحد أعضاء الحكومة، على أن يستجيب الشخص المعني للدعوة الموجهة إليه بواسطة السلطات التسلسلية التي يخضع لها إن إقتضت الضرورة ذلك، فيما يتم الإستماع إليه بعد أدائه اليمين طبقا لأحكام المادة **123** من القانون المتعلق بالمسطرة الجنائية، ودون الإخلال بأحكام الفصل **446** من مجموعة القانون الجنائي.

أما في حال تعذر على الشخص المعني التنقل قصد الإدلاء بشهادته، تقرر اللجنة إرسال عضو واحد أو أكثر يساعده مقرر اللجنة أو أحد نوابه قصد الإستماع إليه.

بالمقابل تتمتع لجنة التحقيق البرلماني بفرنسا بسلطة إلزام وإجبار الأشخاص للمثول أمامها، وتوقيع الجزاء عليهم في حال تخلفهم عن ذلك، فوفقا لقانون **20** يوليوز المعدل لقانون **17** نوفمبر **1977**: ((للجنة أن تستدعي بالقوة الجبرية أي شخص ترى ضرورة الإستماع إلى شهادته، وذلك بقرار من رئيسها وفي حالة الإمتناع عن الشهادة، أو رفض حلف اليمين، أو الإدلاء بشهادة كاذبة، يكون لرئيس اللجنة إخطار وزير العدل لتحريك الدعوى الجنائية ضده، وتكون العقوبة في هذه الحالة هي السجن الذي يصل إلى عامين، والغرامة التي تتراوح ما بين **33** ألف فرنك و**50** ألف فرنك، أو إحدى هاتين العقوبتين)) (**1**).

وفيما يتعلق بأحقية سلطات لجان التحقيق في الإنتقال إلى الأمكنة التي يقتضيها التحقيق لم يشر المشرع المغربي لذلك سواءا في القانون التنظيمي المنظم لسير عمل هذه اللجان، أو بالنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، لكن جرت العادة من الناحية العملية أن تقوم اللجان بكل ما يقتضيه إستجلاء الحقيقة من زيارات ميدانية ومعاينة للأمكنة التابعة للجهة محل التحقيق ولنا في التجارب السابقة خير مثال على ذلك، بالمقابل لم يغفل المشرع الفرنسي عن هذا الأمر ونص على تمكين لجان تقصي الحقائق من الإنتقال لمعاينة وزيارة الأماكن التي يقتضيها التحقيق، سواءا في الداخل أو خارج البلاد عند الإقتضاء، وهو نفس النهج الذي سار عليه المشرع الألماني (**2**).

1- باسم شناق- محمد منصور: (تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني– دراسة تحليلية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 208

2- Claude Leclercq: (Droit constitutionnel et institutions politiques), litec, 10 éme édition, Paris, 1999, P: 631.

✓ مدى سرية التحقيق البرلماني.

الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية، بحكم أنها من الأمور التي يستوجبها حسن سيره من جهة، والحفاظ على ما تضمن من معلومات من شأنها المساس بمصلحة الغير من جهة ثانية، ولعل هذا ما ألزم المشرع المغربي بالنص على مبدأ السرية في المادة **11** من هذا القانون، والتي ألزمت لجان التحقيق بتحري السرية سواءا في تحقيقاتها، أو في جلسات الإستماع للأشخاص الذين يتم الإستماع إليهم، أو مداولاتها، لكن بالمقابل خولت الأشخاص الذين يتم الإستماع إليهم حق الإطلاع على المحاضر قبل التوقيع، وإبداء ملاحظات يتم إدراجها بتقرير اللجنة.

وهو نفس المبدأ الذي يعتمده المشرع الفرنسي، بأن فرض سرية مداولات لجان التحقيق، وألزم كل شخص شارك فيها أو علم بما دار حولها التقيد بسريتها لمدة ثلاثين سنة، وإلا تعرض للعقوبات المقررة في المادة **378** من قانون العقوبات (**1**).

✓ العقوبات والجزاءات.

رتب القانون التنظيمي عقوبات مختلفة بحسب صنف المخالفة: ففي حال عدم الحضور والإمتناع عن أداء اليمين بدون مبرر، نصت المادة **12** منه بمعاقبة المخالف بغرامة مالية تبتدء من **5000** إلى **20000** درهم، وبالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط.

وبحسب المادة **13** تسري على الأشخاص الذين ثبت في حقه شهادة الزور أو التأثير على الشهود، أو الإدلاء بوثائق مزورة مجموعة أحكام القانون الجنائي.

فيما نصت المادة **14** على معاقبة كل من ثبت في حقه نشر المعلومات التي تولت اللجنة جمعها بغرامة مالية من **1000** إلى **10000** درهم، وبالحبس من سنة واحدة إلى خمس سنوات، أو بإحدى هاتين العقوبتين، مهما كانت الوسيلة المستعملة، وتضاعف العقوبة في حالة نشر المعلومات المتعلقة بمضمون شهادات

1- عائشة دويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والتنفيذية)، المرجع السابق، ص: 71

الأشخاص الذين تم الإستماع إليهم، وذلك دون الإخلال عند الإقتضاء بالعقوبات الأشد التي قد يتطلبها تكييف الفعل الجرمي.

تحرك هذه المتابعات النيابة العامة بناءا على شكاية يوجهها إليها رئيس المجلس المعني بناء على تقرير رئيس اللجنة (**1**).

✓ نتائج التحقيق البرلماني.

بعد أن تتضح الصورة أمام لجنة التقصي عن الموضوع الذي كلفت بالبحث حوله، تضع تقريرها عن الموضوع المحال إليها، ثم يلي ذلك مرحلة مناقشة التقرير، والإحالة على المحكمة الدستورية في حالة الخلاف.

- إيداع التقرير ونهاية أعمال لجان التحقيق.

بموجب المادة **16** من القانون التنظيمي؛ يتوجب على لجنة التحقيق أن تقدم تقريرا في نهاية عملها، حيث تقرر في إجتماع خاص إنهاء أعمال التقصي ويقدم مقررها، أو نوابه مشروع التقرير إلى رئيس اللجنة قصد التداول فيه من طرف أعضائها، بعدها تقوم اللجنة بإيداع تقريرها الذي به تنهي عملها لدى مكتب المجلس المعني؛ وعند الإقتضاء تتم إحالته إلى القضاء من قبل رئيس المجلس.

ويجب أن يودع التقرير داخل أجل أقصاه ستة أشهر قابلة للتمديد عند الإقتضاء، بالمهلة اللازمة للمحكمة الدستورية، كي تبث في الخلافات المعروضة عليه، ويمكن لرئيس مجلس النواب أن يعلن عن حل اللجنة بعد أن يعرض الأمر على المجلس إذا لم يتم إيداع التقرير داخل الأجل المحدد.

أما بالنسبة لجزئية مضمون التقرير، لم يشر المشرع المغربي لأي شكل معين أو ملامح محددة أو معينة، غير أن المسلم به أنه يتضمن أعمال اللجنة والمقابلات التي أجرتها والمعاينات التي قامت به، إضافة إلى أهم ما قد يحتويه هو التوصيات والإقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح إختلالات الأداء أو التقصير الذي إكتشفته من خلال تحرياتها.

1- المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

بالمقابل تلتزم لجنة التحقيق في النظام الفرنسي بتقديم تقريرها إلى الجمعية الوطنية خلال ستة أشهر من تاريخ إنشاءها وبه ينتهي عملها ودورها، وفي حال تعذر إتمام عملها خلال هذه المدة، يقوم رئيس اللجنة بتسليم ملف التحقيق بما شمل من وثائق ومستندات إلى رئيس الجمعية الوطنية الذي يعرض الأمر على الجمعية، ليقرر أعضائها بشأنه وفقا للمادة **143** من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وهذا هو ذاته ما يطبق على مجلس الشيوخ (**1**).

- فتح المناقشة.

بجانب مبدأ السرية الذي يطبع مسطرة التحقيق والإستماع والتداول، أخذ المشرع المغربي بمبدأ علانية الجلسات أثناء مناقشة مضمون تقرير لجان التقصي، ويقوم المجلس المعني في هذا الإطار بتنظيم المناقشة داخل أجل لا يتعدى أسبوعين من تاريخ إيداع التقرير لدى مكتب هذا المجلس، زيادة على ذلك بالإمكان أيضا التعرف على نشاط هذه اللجان عند نشر مضمون التقرير بالجريدة الرسمية للبرلمان، ويتولى المجلس المعني في ذلك سلطة تقدير نشر مضمونه بصورة كلية أو جزئية (**2**).

✓ الإحالة على المحكمة الدستورية.

بموجب المادة **18** يحق لكل من: ((رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، في حال حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس المعني يحول دون التطبيق السليم للقانون المذكور إحالة الخلاف إلى المحكمة الدستورية، التي تبث في الأمر بعد إتخاذ التدابير التي تراها مفيدة للنظر في الخلاف داخل أجل **30** يوما، يحتسب من تاريخ الإحالة، وفي ظل ذلك تعلق اللجنة أشغالها إلى حين صدور قرار المحكمة الدستورية)).

إن أهم ما يمكن ينتهي إليه القول بخصوص لجان تقصي الحقائق بالمغرب، أنه إذا كان ظاهر النص الدستوري يفيد بإمكانية تشكيل لجان لتقصي الحقائق في أي موضوع يرغب فيه النواب، فإن أمر فعالية هذه اللجان في الرقابة على أعمال الحكومة يبقى محدودا. والإشكالية المطروحة في هذا السياق تتمثل في أن تناقض

1- عائشة دويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والتنفيذية)، المرجع السابق ص: 75

2- المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

الرغبة من جهة في مسايرة التشريع المقارن في هذا المجال، ومن جهة أخرى إدراك الحدود التي وضعها الدستور لعمل هذه اللجان، الشيء الذي دفع بالمشرع المغربي أن يأتي بقانون ضيق الحدود، به مجموعة من القيود والعراقيل تعترض هذه اللجان منذ إنشائها، مرورا بتحديد صلاحيتها وصولا عند إنتهاء مهامها، على الخصوص ما جاء في المادة الثانية من هذا القانون بضرورة توفر نصاب ثلث أعضاء المجلس المعني لأجل تشكيل لجان التحقيق، فعلى الرغم من تخفيض الدستور الحالي لهذه العتبة من الربع إلى الثلث، يبقى هذا الشرط صعب التحقق بالنسبة لفرق المعارضة أو الأقلية البرلمانية بالنظر للوضع الذي هي عليه في الواقع، وهو ما من شأنه أن يضعف من ممارسة حقها في الرقابة، لأنه من غير الممكن تصور أن تبادر الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الأخيرة.

من أجل ذلك كان على المشرع المغربي وهو يحدد النصاب القانوني لتشكيل لجان تقصي الحقائق، مراعاة عدد أعضاء مجلس المستشارين الذي يقل بكثير عن عدد أعضاء مجلس النواب، بتخفيض النصاب المشترط في تشكيل هذه اللجان في حال لو كانت المبادرة من قبل مجلس المستشارين، حتى يتمكن هو الأخر بتفعيل هذه الآلية بسلاسة.

من جانب آخر، منع القانون التنظيمي إمكانية إنشاء لجان التحقيق إذا كانت الوقائع موضع التحقيق قد أدت إلى تحريك متابعات قضائية بشأنها، وفي حال أن حدث تشكيل هذه اللجان ثم فتحت مسطرة للمتابعة قضائية بعد ذلك، يتم إنهاء مهامها فورا (**1**).

كما يسجل أيضا تقييد القانون المذكور لحق لجنة التقصي في الإطلاع على بعض الوثائق المتسمة بطابع السرية والتي تهم الدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي أوالخارجي، فحتى لو كان في أمرالتحقيق بشأن الوثائق ضرورة، فلا بد من تقديم اللجنة المعنية طلب يرفع إلى الجهات المعنية التي تبت في مدى سرية وخطورة هذه الوثائق (المادة **9** من القانون التنظيمي)، أي أن ممارسة اللجنة لسلطتها يبقى رهن التكييف لطلبها من قبل الجهات المعنية، حتى إن فرض عليها المشرع تقديم تبرير وتعليل إذا فصلت في سرية الوثائق المطلوبة في عملية التحقيق، حيث أن اللجنة لا تملك أي وسيلة من شأنها تغيير موقف الجهات المعنية بتسليم الوثائق.

بهذا الخصوص يتمتع رئيس الحكومة بحق الإعتراض على ذلك بسبب الطابع السري للوقائع المراد تقصي

1- الفقرة الثالثة من المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

الحقائق في شأنها ويرفض تسليم الوثائق المطلوبة إلى اللجنة، أو يمنع الأشخاص المعنيين من الإدلاء بالشهادة المطلوبة.

فضلا عن القيود القانونية السابقة، لابد من الإشارة للقيد الزمني المفروض على عمل لجان التحقيق الوارد بالمادة **16** من القانون التنظيمي، بحيث تجد لجنة التقصي نفسها ملزمة على العمل ضمن نطاق زمني محدد تنتهي معه مهامها بإيداع تقريرها، ولربما شكل الأمر هذا عامل ضغط على هذه اللجان وجعلها تقع في التسرع وعدم إحاطة الموضوع من جميع جوانبه (**1**).

ويبقى أبرز ما جاء به القانون التنظيمي **085.13** هو إسناده مهمة رئاسة اللجنة أو مهمة المقرر بحسب الحالة لنائب ينتمي للمعارضة (**2**).

في الوقت الذي سعت فيه معظم الأنظمة نحو تقوية لجان تقصي الحقائق بجعلها الأداة الأكثر فاعلية في مجال مراقبة البرلمان للحكومة والتحقيق معها، لدرجة قد يصل الأمر إلى حد إتهام رئيس الحكومة وباقي الوزراء بالتقصير في أداء مهامهم، أو حتى إتهامهم بخيانة الأمانة ؛ حكمت القيود الواردة في القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق بالمغرب أن تبقى هذه الأخيرة محدودة للغاية، ولا أدل على ذلك عدد المرات التي تم فيها إنشاء لجنة تقصي الحقائق خلال الولايتين التشريعيتين الأخيرتين، كما أنه لم يسبق لأي لجنة من لجان التحقيق التي تم إنشائها على ترتيب في أي لحظة من اللحظات المسؤولية السياسية للحكومة، أو لمتابعات قضائية لشخصيات عامة سيرت مؤسسة عمومية أو مرفقا عاما، وذلك يعود لجملة من العوامل، فإلى جانب ضيق الشروط القانونية المؤطرة للتقصي، يؤثر كل من الفضاء الذي تشتغل فيه آلية التقصي وسياقات المدة واللحظة التي تشتغل فيها، ومصالح الأطراف والمواقع المعنية بالتقصي في نتائج التحقيق، حيث لا يخرج أي تقرير إلا بعد حصول التوافق حول مضمونه، بدل التصويت في إعداد التصور النهائي لتقرير التقصي، بجانب وجود حالة من الإنتقائية في إختيار موضوع التقصي، والتمييز بين القطاعات أوالملفات التي يشملها التحقيق، وذلك راجع أن تحريك مسطرة التحقيق يخضع في الغالب لإعتبارات سياسية وليس لإعتبارات قانونية.

وعلى سبيل المثال هنا لم يتم تشكيل أي لجنة تقصي حول عمل الجماعات الترابية، هذا إلى جانب تجميد

1- المادة 16 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

2- الفقرة الثانية من المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

مسطرة الإحالة على القضاء، فضلا عن إشكالية كفاءة العنصر البشري وبالخصوص المنتخبين على مستوى المؤسسة التشريعية، ودرجة كفاءتهم التقنية والتدبيرية في إعطاء مضمون لهذه التقارير، ناهيك عن غياب الجزاء العقابي والردعي في حالة ما إذا توصل التحقيق إلى نتائج تكشف عن تقصير من طرف الحكومة في مسائل معينة، وتعتبر مآلات نتائج لجنة التقصي الحقائق حول فيضانات كلميم مثالا حيا حول فعالية لجان تقصي الحقائق في التجربة المغربية، حيث فشلت مكوناتها في عقد إجتماعها الذي كان مبرمجا بعد إفتتاح الدورة الربيعية بسبب غياب ممثلي فرق المعارضة التي كانت تتولى رئاسة اللجنة.

وعن الحلول الكفيلة بجعل هذه التقنية تؤدي دورها الرقابي بفعالية، يمكن ذكر مايلي:

- تجاوز القصور المسجل على مستوى تنفيذ توصيات لجان التقصي، ووضع مسؤولية تنفيذها على البرلمان والحكومة.

- تمديد عمل اللجنة بعد تقديم تقريرها للمجلس، إذ أنه من المهم متابعة تنفيذ قرارات المجلس وإجراءاته المتعلقة بتوصياتها.

- الأخذ بعين الإعتبار التخصص في عضوية لجان تقصي الحقائق، بمعني أن يكون أعضاء اللجان من ذوي الإختصاص في الموضوعات المطروحة للتحقيق بشأنها.

- تغيير الثقافة السياسية السائدة بعرقلة تشكيل هذه اللجان وعملها، ومنحها دورا فعالا ومخرجات واقعية وملموسة.

- تنظيم دورات تكوينية لأعضاء البرلمان قصد تعزيز القدرات المعرفية لكافة الجوانب التنظيمية المتعلقة بآلية التحقيق البرلماني، وأهمية إستخدامه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ثالثا: ملتمس مساءلة الحكومة.

وفقا لقاعدة توازي الأشكال، خص دستور **2011** مجلس المستشارين بآلية رقابية على أعمال الحكومة إنفرد بها دون سواه هي ملتمس المساءلة، وهي آلية لا نكاد نجد مثيلا لها بالأنظمة المقارنة، كما أنها لا تختلف

عن الآلية التي تم التنصيص عليها في دستور **1996** في فصله **77** تحت مسمى "ملتمس التنبيه"، بحكم أنها جاءت بنفس الشروط الواجب إستفاؤها، والأثار المترتبة عنها، فيما عدا النصاب القانوني المحددة لها.

ويوجه ملتمس المساءلة بمبادرة من المجلس المذكور وفق شروط معينة، وتترتب عنه عدة آثار.

1- شروط ملتمس مساءلة الحكومة.

بحسب نص الفصل **106** من الدستور والنظام الداخلي لمجلس المستشارين يتطلب تحريك ملتمس المساءلة مجموعة من الشروط، وتتمثل في ما يلي:

1- لا تصح الموافقة على ملتمس المساءلة المقدم من قبل مجلس المستشارين إلا بتوقيع خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويقدم في شكل مستند خاص في جلسة عامة، مرفقا بلائحة الموقعين عليه والتي يجب أن لا تقل عن خمس الأعضاء على الأقل، ثم يأمر الرئيس بنشر أسماء الموقعين على هذا الملتمس (**1**).

2- لا يتم التصويت على هذا الملتمس إلا بعد مضي ثلاث أيام كاملة على إيداعه، ولا يتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ويعتبر هذا النصاب صعب التحقق ويمكن أن يحد من سلطة المجلس في اللجوء لهذا الإجراء. من جهة ثانية لا يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس التوقيع على أكثر من ملتمس في نفس الوقت، ويمنع بعد إقفال لائحة التوقيعات إضافة توقيع جديد أو سحب أخر بعد تسليم نسخة الملتمس لرئيس الجلسة (**2**).

3- مباشرة بعد مصادقة مجلس المستشارين على ملتمس التنبيه، يبعث رئيس الجلسة على الفور بنص الملتمس إلى رئيس الحكومة الذي تتاح له مدة ستة أيام ليعرض موقف الحكومة بخصوص الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها (**3**).

4- بعد إدلاء رئيس الحكومة، بجوابه يقوم مجلس المستشارين بتحديد تاريخ مناقشة ملتمس التنبيه مع مراعاة

1- المادة 275 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020

2- المادة 276 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020

3- المادة 277 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020

مدة ثلاثة أيام التي إستلزمها الفصل **106** من الدستور، والمادة **276** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، بعد ذلك يفتح نقاش حول جواب رئيس الحكومة دون أن يعقب ذلك تصويت (**1**).

2- آثار ملتمس مساءلة الحكومة.

يستنتج من عدم تنصيص المشرع الدستوري على إجراء تصويت يتلو جواب رئيس الحكومة رغبته في حفظ الإستقرار الحكومي، لذلك لم تكن الغاية من توجيه ملتمس التنبيه هي إسقاط الحكومة، بقدر إثارة إنتباهها وتوجيهها نحو أوجه القصور في أدائها، فهذه المسطرة لا تنطوي على خصوصيات مميزة إذا ما إستثنينا كونها تسمح بفتح نقاش مع رئيس الحكومة بإعتباره مسؤولا عن سياسته، وبتوجيه رسائل خاصة إليه بشأن ما إذا كانت أجوبته غير كافية، أو تبريراته غير مقنعة تظهر حكومته بمظهر المتهاون في تدبير الشأن العام، مع ما قد يترتب ذلك من خدش أو مساس بصورته في نظر الرأي العام.

بذلك يكون دستور **2011** قد خالف دستور **1996** الذي خص مجلس المستشارين بالحق في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق آليتين: هما ملتمس الرقابة شأنه في ذلك شأن مجلس النواب، وملتمس التنبيه وإن لم يكن بأثر سياسي على الحكومة (**2**)، وسار على خطى ماهو مألوف في التجارب الثنائية المجلسية في النظم البرلمانية ذات الغرفتين، والتي لا ترقى فيها إختصاصات المجلس الثاني إلى مستوى ما يتمتع به نظيره الأول، سواءا على مستوى التشريع أو الرقابة، وذلك لإعتبارات موضوعية ترتبط بشكل التمثيل الشعبي لكل غرفة، حيث أن أعضاء الغرفة الأولى ينتخبون بالإقتراع العام المباشر، على عكس نظرائهم في الغرفة الثانية الذين ينتخبون بالإقتراع الغير مباشر.

أما على صعيد الممارسة فطبقا للفصل **106** من الدستور والمقتضيات القانونية المتضمنة في النظام الداخلي لمجلس المستشارين، تم تفعيل هذه الآلية الرقابية لأول مرة في الحياة البرلمانية المغربية بعد دستور **2011**، حين تقدم فريق الأصالة والمعاصرة بملتمس مساءلة للحكومة خلال الولاية التشريعية **2016-2021**، خلال

1- المادة 278 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة 2020

2- نصت الفقرة الأولى للفصل 77 من دستور 1996 على ما يلي: ((لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها)).

دورة أكتوبر **2017**، إثر الأحداث التي عرفتها جماعة سيدي بوعلام التابعة لإقليم الصويرة والتي أودت بحياة **15** سيدة وإصابة أخريات، وإذا كان الملتمس قد إستوفى شروطه إيداعه بتوقيع خمس أعضاء مجلس المستشارين (**24** عضوا)، فإنه لم يستوفي شروط صحته خلال عملية التصويت في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ **27** نونبر **2017** والمتمثل في تصويت الأغلبية المطلقة لمجلس المستشارين (**61** عضوا)، حيث تم رفضه (**1**).

إن التكريس الدستوري لوسائل الرقابة الغير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة لا يعني الجزم بفعاليتها، فالممارسة البرلمانية لهذه الوسائل وإن كانت لها إيجابيات لا يمكن إنكارها في كشف ثغرات الحكومة وتدارك الأخطاء التي تقع بها، فالأمر لا يصل بها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ودفعها للإستقالة، فهي لا ترتب أي جزاء، ودورها لا يتعدى الإستعلام وجمع المعلومات وإستيضاح موضوع من المواضيع التي تدخل ضمن الإختصاص الحكومي، وهي أدوار تبقى محدودة الأثر على أعمال الحكومة، ولا تعكس المراد الحقيقي للرقابة البرلمانية، فهل يفلح الأمر مع آليات الرقابة المنتجة لمسؤولية الحكومة؟

الفقرة الثانية: آليات الرقابة البرلمانية المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة.

من أكثر الوسائل فعالية في مراقبة البرلمان للحكومة، إذا طبقت وتوفرت فيها الشروط الدستورية اللازمة، ترتب عنها جزاء سياسي وهو سقوط الحكومة، أو ما يسمى بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة، عبر وسيلتين دستوريتين هما: طلب الثقة وملتمس الرقابة.

لفهم موسع لهاتين الآليتين ودورهما وفعاليته في التأسيس للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تقبل الدراسة هاهنا قبل التطرق للإطار الدستوري لهاتين الآليتين وما عرفه من تجديد، على تحديد معنى المسؤولية السياسية للحكومة.

1- نشاط مجلس المستشارين في مجال مراقبة العمل الحكومي، دورة أكتوبر 2017، الولاية التشريعية 2016-2021، الأمانة العامة لمجلس المستشارين ، مديرية التشريع والمراقبة، ص: 3

أولا: المسؤولية السياسية للحكومة.

تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة من المواضيع الدستورية البالغة الأهمية، فبمجرد أن ينص الدستور عليها يتحدد نوع النظام القائم في الدولة. فما المقصود بالمسؤولية السياسية؟ وكيف نشأت؟ وماهي صورها؟

1- معنى المسؤولية السياسية.

إختلف معظم فقهاء القانون الدستوري في تعريف دقيق وموحد للمسؤولية السياسية للحكومة، والسبب في ذلك هو إختلاف الأنظمة، كالإختلاف بين النظام البرلماني والنظام الشبه الرئاسي، وحتى الإختلاف داخل النظام السياسي الواحد (**1**).

وفي سياق التعاريف الفقهية، هناك من عرف المسؤولية السياسية على أنها: ((إلتزام كل من يمارس سلطة سياسية (فرد أو جماعة) بأفعاله وأقواله أمام الجماعة التي يمثل أمامها وتحمل النتائج عن هذه الأقوال والأفعال))(**2**).

فيما عرفها البعض الأخر على أنها: ((حق البرلمان وحده دون غيره بسحب الثقة من الحكومة أو الوزير المختص لعدم موافقته على سياسة أي منها، وتتأتى الصفة السياسية لهذه المسؤولية من نتيجتها السياسية وهي وجوب تقديم الإستقالة والتخلي عن الحكم))(**3**).

وعرفها الفقيه "Bromhead Peter" أنها: ((ذلك الحق الذي يخول مجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من مجموع الجهاز الحكومي كوحدة أو من أحد الوزراء بمفرده، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجبا للمسائلة، ويترتب عن هذا التصرف وجوب إستقالة الحكومة أو الوزير نتيجة سحب الثقة منه)) (**4**).

1- صليحة بوطغان – فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، جامعة محمد الصديق بن يحى - كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016-2017، ص: 11

2- نفس المرجع، ص: 26

3- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 7

4- حسن مصطفى البحري: (الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان نفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنة -)، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 2006، ص: 203

أما بالنسبة لأحمد بركات تعني المسؤولية السياسية للحكومة: ((مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، ليس من حيث مطابقتها للقانون فقط بل أيضا من حيث ملائمتها للظروف الواقعية، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية، حتى لو تناقضت تلك الرغبة مع القانون)) (**1**).

من جهته عرف محمد كامل ليلة المسؤولية السياسية بأنها: ((حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزارء، ويترتب على هذا التصرف وجوب إستقالة الوزارة، أو الوزير المعني)) (**2**).

تبقى هذه التعاريف تقريبية لا تحدد تعريفا شاملا ودقيقا للمسؤولية السياسية، لأن الفقهاء ركزوا على تقنياتها وضوابطها والأثر المترتب عنها. وأهم ما يمكن يمكن إستخلاصه من هذه التعاريف للمسؤولية السياسية للحكومة، كونها تقوم كجزاء سياسي من قبل البرلمان، ينعقد حينما يرتكب وزير بمفرده أو الحكومة في مجموعها أخطاء تتعلق بواجباتها الوظيفية، كأن تعجز الحكومة عن تطبيق البرنامج العام، أو أن تنحرف عن مقتضيات السياسة العامة بشكل يضر بالمصلحة العامة.

2- نشأة المسؤولية السياسية للحكومة.

تعود فكرة المسؤولية السياسية في نشأتها للنظام البرلماني البريطاني وبالتحديد بعد ظهور الوزارة، بعدما إنتقلت السلطة الفعلية من العرش إلى الوزارة بعد تغييرات عميقة عرفها النظام السياسي البريطاني، حيث أصبحت هذه الأخيرة ممثلة في رئيسها مسؤولة عن أعمالها، وكانت هذه المسؤولية في البداية تسري فقط على المسائل التي تكتسي طابعا جنائيا، حيث كان مجلس العموم هو المنوط بتوجيه الإتهامات، ثم يحيلها إلى مجلس اللوردات الذي كان بمثابة محكمة عليا تتمتع بصلاحيات قضائية واسعة لمحاكمة المسؤولين وفقا للقوانين الجزائية، وبداية من القرن **18** خطى مجلس العموم خطوة مهمة في إتجاه تحويل مسؤولية الوزارة من مسؤولية جنائية إلى مسؤولية سياسية، فصار توجيه التهم للوزراء لا يقتصر فقط على الأعمال الجنائية بل إمتد ليشمل

1- عبد الحليم مرزوقي: (حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني: بين النظرية والتطبيق)، أطروحة دكتوراه علوم الحقوق، جامعة الحاج لخضر- باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2014، ص:11

2- فقير محمد: (علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري – دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 138

حالات إرتكاب أخطاء جسيمة أثناء أدائهم لمهامهم أو قيامهم بأعمال لا تتفق مع مصلحة البلاد (**1**). وكان أول من وجه له إتهام سياسي الوزير الأول "روبرت والبول" سنة **1742**، حين أعلن زعيم الأغلبية بمجلس العموم أنه لا يريد محاكمة الوزراء وإنما يريد إبعادهم عن الحكم، على ذلك لم يوجه إلى "والبول" إتهام جنائي بل وجه إليه إتهام سياسي أجبره على الإستقالة (**2**).

وتحت تأثير هذه الفكرة أرسى النظام الإنجليزي لأسس وقواعد المسؤولية السياسية للحكومة وجعلها جزء من نظام سياسي جدير أن يحتذى به.

وهو ما كان بالفعل بعد أن تبنت معظم الدول في دساتيرها والأنظمة الداخلية لبرلماناتها هذا المبدأ، الذي يسمح بمحاسبة الحكومة على سياستها العامة بشكل حاسم، من بينها المغرب الذي نصت مختلف دساتيره والقوانين الداخلية للبرلمان على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بنفس الطرق والكيفيات تقريبا، لكن بدرجات متفاوتة مع بعض التعديلات المسطرية أتى بها دستور **2011**.

3- صور المسؤولية السياسية للحكومة.

تتخذ المسؤولية السياسية للحكومة إحدى الصورتين، إما أن تكون موجة لوزير بذاته فتكون فردية، أو أن تنصب على كامل الوزارة فتكون تضامنية.

أ- المسؤولية الفردية.

سبق هذا النوع في ظهوره المسؤولية الجماعية للحكومة، وهي تنصب على وزير بعينه أو على عدد محدود للوزراء، وتقوم على أساس تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته والتي لا تندرج ضمن السياسة العامة للحكومة، كما أنها تنشأ من عدم موافقة البرلمان على سياسة وزير معين، وجزاؤها دائما

1- حسن عبد الرحمن عايد: (المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني: السودان نموذجا إبان الفترة 1969-1964)، بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة النيلين- كلية الدراسات العليا، السودان، السنة الجامعية 2020، ص: 12، أنظر أيضا : صليحة بوطغان –فوزية صفاح : (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص ص: 46-43

2- محمد قدري حسن: (رئيس مجلس الوزراء في النظم النيابية المعاصرة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة 1987، ص: 385

يكون سياسي يترتب عنه إستقالة الوزير المعني (**1**)، وهي وقائية تهدف لإبعاد الوزراء دون إنتظار أفعال تؤدي إليها، فالبرلمان يراقب هدف ومضمون النشاط الحكومي (**2**).

يشمل مجال هذه المسؤولية الوزير ذاته ولا تمتد إلى غيره من الوزراء أو الوزارة في مجموعها، لهذا فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء التي يرتكبها سواءا تلك المرتبطة بأدائه لمهامه، إعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية التي تعد ركنا جوهريا يقوم عليه النظام البريطاني، أو الأعمال والتصرفات المشبوهة التي يقدم عليها في حياته الخاصة والتي يكون لها أيضا تأثير سياسي بعد توجه مجلس العموم باللوم للوزير المعني (**3**).

وأبرز مثال على الإستقالة الفردية في بريطانيا هي إستقالة وزير الداخلية "ديفيد بنكيت" الذي قدم إستقالته إلى رئيس الوزراء "طوني بلير" إثر فضيحة جنسية وسياسية سنة **2004**، وذلك تهربا من إثارة مجلس العموم للمسؤولية السياسية ضده (**4**).

ويترتب عن المسؤولية الفردية للوزراء عدة إلتزامات:

1- قيام الوزير المعني بتوضيح وشرح السياسة العامة المتبعة في الوزارة المكلف بها سواء من تلقاء نفسه، أو من خلال الأسئلة الموجه له من أعضاء البرلمان، أو في لقاءات مع وسائل الإعلام بمختلف أشكالها، أو في لقاءات مباشرة مع المواطنين (**5**).

2- تقديم الإعتذار عن الخطأ المرتكب أيا كان نوعه سواءا كان ناتجا عن عمل فردي للوزير المعني، أو

1- صليحة بوطغان– فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 24 ، أنظر أيضا: حمزة مشاش: (المسؤولية السياسية للحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون جامعة أكلي محند أولحاج– البويرة- ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2018، ص: 27

2- خدوجة الخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 34

3- عماد قيطوني – مراد مختار : (مجال مراقبة البرلمان على الحكومة في الجزائر)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب – عين تموشنت، معهد العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2016-2017، ص: 12

4- خدوجة الخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 35

5- صليحة بوطغان –فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 26

من قبل الفريق المعاون له، ولا يشترط في الإعتذار شكل معين، بقدر ماهو إجراء يقوم به الوزير المعني أمام أعضاء البرلمان بصفة خاصة، أو أمام الرأي العام عن طريق وسائل الإعلام (**1**).

3- تقديم الإستقالة وهي أشد العقوبات المترتبة عن المسؤولية السياسية الفردية للوزير المعني في حال ثبوت إدانته، وهي من الأمور التي يصعب تحديد معالمها لعدم وضوح الأساس الذي تقوم عليه، فهي تنصرف إلى عنصر الملائمة للفعل المرتكب مع ما يلزم القيام به (**2**).

ب- المسؤولية التضامنية.

ينطلق المبدأ الأساسي للمسؤولية الجماعية للحكومة من قدرة أعضائها على تأليف كيان دستوري موحد، وهي تنعقد عند معارضة البرلمان للسياسة العامة للحكومة بتصويته على سحب الثقة منها، فترتب على ذلك تقديم رئيس الحكومة لإستقالته وإستقالة جميع الوزراء إلى رئيس الدولة (**3**).

وفي بعض الأحيان تكون المسؤولية السياسية الفردية موجهة لعزل وزير بعينه من منصبه جراء تصرف معين ينسب له، إلا أنه إنطلاقا من مبدأ وحدة الجهاز الحكومي يقوم رئيس الحكومة بالتضامن مع الوزير المعني، فيقدم إستقالة حكومته بكاملها بحكم أن الأمر يتعلق بالسياسة العامة للحكومة، ولهذا توصف بالمسؤولية التضامنية (**4**)، بإستثناء إذا ما تخلى رئيس الوزراء عن التضامن مع الوزير المسؤول من خلال الإعلان أن هذا الوزير قد تصرف بما يتنافى مع السياسة العامة للحكومة؛ وهنا يتعين على الوزير الإستقالة بمفرده (**5**).

وتكون هذه المسؤولية إما أمام رئيس الدولة وهي في هذه الحالة لا تعتبر أثرا من أثار الرقابة البرلمانية بل أثرا من أثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة، وقد تكون هذه المسؤولية أمام البرلمان وهي في هذه الحالة تعتبر أثرا من أثار الرقابة البرلمانية (**6**).

1- صليحة بوطغان–فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 26

2- نفس المرجع، ص ص: 28-26

3- عماد قيطوني – مراد مختار: (مجال مراقبة البرلمان على الحكومة في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 13

4- صليحة بوطغان –فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 32

5- عماد قيطوني – مراد مختار: (مجال مراقبة البرلمان على الحكومة في الجزائر)، المرجع السابق، ص: 13

6- هدى شويحة: الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة بالجزائر)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر،السنة الجامعية 2016-201، ص: 12

تعرض المسؤولية التضامنية للحكومة بدورها على أعضائها عدة إلتزامات، تتمثل كالتالي:

1- وجوب الدفاع على السياسة الوزارية كهيئة واحدة: يتطلب التضامن الوزاري دفاع كل وزير عن سياسة الجهاز الحكومي المتفق حولها بإعتباره عضوا فيها، وإذا كان غير مقتنع بهذه السياسة وغير راض عنها فعليه تقديم إستقالته قبل أن تثار المسؤولية السياسية للحكومة، وفي حال لم يقدم إستقالته فهو يعتبر مسؤولا عن تصرفات الحكومة، فكل وزير لا يقدم إستقالته يكون واجبا عليه دعم سياسة الحكومة وعدم إنتقادها بحكم أنه لا يزال في وضع الشريك في تقرير السياسة العامة للدولة (1).

2- الإمتناع عن كل ما يحرج الوزارة: واجب الوزير لا يقف فقط عند حد تأييد الحكومة التي يتنمي لها، بل عليه تجنب كل فعل أو قول يمكن أن يسبب إحراجا لها، ويراعي في ذلك أن تكون تصرفاته منسجمة ومتوافقة مع السياسة العامة للحكومة، ولكن هذا لا يعني في كل حال من الأحوال رجوع الوزير في كل صغيرة أو كبيرة لمجلس الوزراء قصد أخذ رأيه في القرار الذي يعتزم إتخاذه، بل له الحق في إتخاذ ما يراه مناسبا للوزارة التي يتولى الإشراف على تدبيرها، شريطة أن لا يأتي ذلك عكس التوجهات العامة للحكومة، أو أن يكون محرجا لها أمام البرلمان (2).

3- الإلتزام بسرية عمل الحكومة: تعد هذه القاعدة من أهم عناصر المسؤولية التضامنية للحكومة، ويتضمن إلتزام الوزراء بعد أداء اليمين بعدم إفشاء سرية أعمال الحكومة، وكانت بريطانيا أول من أقر هذه المسطرة حيث كان مستشار التاج يؤدي اليمين عند توليه هذا المنصب (3).

أهم ما يستخلص بخصوص المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان أنها مسألة جوهرية بالنظم البرلمانية، بحكم أنها الطريقة التي يمكن من خلالها للسلطة التشريعية أن تضع حدا لمهام السلطة التنفيذية، فهي تعبير عن الموظف العام، ونتاج للسيادة الوطنية، فالموظف العام يمارس السلطة العامة بإسم الشعب صاحب السيادة، والموظف هنا يمارس مهامه بتنزيل القواعد المقررة في الدستور، والقوانين النابعة من روحه، تحت إشراف

1- خدوجة الخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 40

2- صليحة بوطغان – فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 32

3 - خدوجة الخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 40

ومراقبة من ممثل صاحب السيادة (1).

يشار بهذا الخصوص أن النظام المغربي أخذ في كل دساتيره المتلاحقة بالمسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان، بجعل جميع أعضائها مسؤولين بالتضامن عن البرنامج الحكومي، ولم يأخذ بالمسؤولية الفردية لأحد الوزراء تسهيلا للسلطة التشريعية في إثارة المسؤولية الجماعية للحكومة، حيث من النادر أن تثار المسؤولية الفردية للوزراء في الدساتير التي تأخذ بها، بحكم أن الهيئة الحكومية يقع على عاتقها وزر سلوك كل عضو من أعضائها، سواء كان مصيبا أو خاطئا بالخروج عن توجهها العام، وحتى في حال حدوث ذلك فإنه ينعكس سلبا على نوعية الأداء الحكومي بشكل عام حال وقوع خلاف بين أعضاء الوزارة، الشيء الذي يمكن معه القول هنا بضعف فعالية المسؤولية الفردية للحكومة أمام مسؤوليتها الجماعية القائمة على التضامن والتعاون.

ثانيا: الآليات المرتبة لسقوط الحكومة.

أقر المشرع الدستوري المغربي للبرلمان بجانب الوسائل الرقابية التي تفيد الإعلام ولا تلزم الحكومة بشيء، نوعا ثان من وسائل الرقابة البرلمانية التي بإمكانها ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وتتمثل في طلب الثقة وملتمس الرقابة، فالنسبة لطلب الثقة فهي تكون بمبادرة من رئيس الحكومة، أما بالنسبة لملتمس الرقابة فهي تكون بمبادرة من البرلمان.

1- مبادرة رئيس الحكومة بطلب الثقة.

تحتل هذه الآلية موقعا متميزا بين آليات الرقابة البرلمانية بالنظر ما تشكله من خطر على مسار السلطة التنفيذية، بحيث يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة متى توفرت الشروط اللازمة لذلك، وتتوفر هذه التقنية لدى معظم الأنظمة الدستورية التي تتبنى التقنيات البرلمانية كإسبانيا (2) وفرنسا (3) وغيرهما...

بدوره أخذ الدستور المغربي بهذه الوسيلة في الرقابة على أعمال الحكومة بنصه على مجموعة من المقتضيات

1- قائد محمد طربوش: (السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري –تحليل قانوني مقارن-)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون طبعة، لبنان 1996، ص: 437

2- المادة 112 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011

3- المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمعدل سنة 2008

المنظمة لها، سواءا فيما يتعلق بشرعية ممارستها من الناحية الدستورية، أو نطاقها، والإجراءات المتبعة في ذلك، والآثار المترتبة عنها.

أ- الإطار الدستوري لطلب الثقة.

يعد طلب الثقة أو مقترح سحب الثقة وسيلة دستورية لتحريك عملية إنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بمبادرة من رئيس الحكومة قصد تجديد الثقة بحكومته، فيلجأ أثناء مزاولة حكومته لمهامها بمطالبة البرلمان التصويت بالثقة على سياستها العامة المتبعة، للتأكد من مدى مساندة الأغلبية البرلمانية لها وموافقتها بإستمرار الحكومة في مواصلة مهامها، دون عرقلة مسارها مستقبلا في تنفيذ برنامجها، وتبقى هذه الرقابة بعدية وغير ملزمة دستوريا (**1**).

ونص الفصل **103** من دستور **2011** على أنه: ((يمكن لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.

لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة.

يؤدي سحب الثقة إلى إستقالة الحكومة إستقالة جماعية)).

يستخلص من هذا الفصل أن المؤسس الدستوري جعل من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بواسطة طلب التصويت بالثقة صلاحية خاصة برئيس الحكومة دون باقي الوزراء، ومنحه سلطة تقديرية في ذلك، فلا يملك النواب حق طلبه أو إجباره على ذلك، الأمر الذي يجعله لا يلجأ لمثل هذا الإجراء إلا إذا كان واثقا بنيل ثقة أعضاء الغرفة الأولى للبرلمان، وإلا كيف سيعمل على إثارة المسؤولية السياسية لحكومته من تلقاء نفسه؟

1- خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 212 ، أنظر أيضا : محمد الرضواني : (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التفيذية من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 226، أنظر أيضا: فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة – دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 92

من جهة ثانية، يلاحظ بشأن هذه الآلية الطابع المزدوج لأدوارها، إذ لم يكتفي المشرع الدستوري بحصر دورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بل جعل منها أيضا وسيلة بيد رئيس الحكومة للضغط على مجلس النواب كلما رأى الحاجة لذلك (**1**)، وذلك بتوظيف الدستور لعبارة "يمكن لرئيس الحكومة"، ما يعني أنه مخيرة في اللجوء، أو عدم اللجوء إليها.

جدير بالملاحظة أيضا، حصر المشرع الدستوري المغربي إستعمال هذه الآلية على مجلس النواب دونا عن مجلس المستشارين، الذي أستثني بموجب الدستور من حق التصويت بالثقة على تصريح يتعلق بالسياسة العامة، أوالتصويت على نص، الأمر الذي يمكن معه إضعاف فرص توقيع المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق هذه الآلية.

وهذا المقتضى نجده ضمن بنود دساتير أخرى كالدستور الإسباني لسنة **1978** والمعدل في سنة **2011**، الذي نص في مادته **112** على أنه: ((يحق لرئيس الحكومة، بعد مناقشة في مجلس الوزراء أن يطرح أمام مجلس النواب مسألة منح الثقة لبرنامجه أو الموافقة على عرض السياسة العامة، وتعتبر منح الثقة الممنوحة بتصويت الأغلبية النسبية للنواب)). كما ورد أيضا في الدستور الجزائري لسنة **2016** في الفقرة الثانية لمادته **98** بأنه: ((يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي تصويتا بالثقة)).

بخلافه شمل النظام الدستوري الفرنسي مسألة طرح الحكومة لطلب الثقة أمام كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، فكما ورد في الفقرة الأولى من المادة **49** من دستور **1958** بأنه: ((يمكن لرئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء، أن يطرح للثقة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية)، وتضيف الفقرة الأخيرة من نفس المادة: ((يجوز للوزير الأول يطلب من مجلس الشيوخ المصادقة على بيان السياسة العامة)).

كذلك الأمر بالنسبة للدستور الإيطالي لسنة **1947** والمعدل سنة **2012** الذي نص في الفقرة الأولى للمادة **94** على أنه: ((ينبغي أن تحظى الحكومة بثقة المجلسين معا)).

1- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي-دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 69، أنظر أيضا: المختار مطيع: (مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 23، سنة 2000، ص: 44

ويبقى الهدف الأساسي لإجراء طلب التصويت بالثقة في إطار ما خوله الدستور للسلطة التنفيذية من وسائل التأثير على المجلس التشريعي، وحمل الأغلبية البرلمانية على الإصطفاف وراء الحكومة ودعم سياستها، وقد إعتبر الأستاذ عبد الهادي بوطالب أن هذه الآلية تمثل إختيارا تضعه الحكومة لتعرف قدر الدعم الذي تتمتع به داخل المجلس النيابي، وتضع أعضاءه أمام مسؤوليتهم، لأن إسقاط الثقة سيفضي لأزمة حكومية يكون المجلس النيابي المسؤول المباشر عنها. بدوره يرى الأستاذ مطفى القلوش أن الهدف من هذه الآلية هو تحميل المجلس المسؤولية أمام الرأي العام في حالة عدم قبوله التصويت بالثقة على التصريح الحكومي أو نص القانون (**1**).

وهذه التقنية ليست بجديدة على النظام الدستوري المغربي، حيث وردت أيضا بالنصوص الدستورية السابقة سنوات **1996-1992-1972-1970-1962** وبنفس الصيغة تقريبا، حيث تمتع رئيس الحكومة بموجبها بحق المبادرة بطرح طلب الثقة أمام مجلس النواب، لكن الفرق بين هذه الدساتير ودستور **2011** يتمثل في كون أن الأخير ألغى شرط ضرورة عرض المسألة على المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك للموافقة عليه من عدمه، بحيث لم يكن للوزير الأول أن يثير مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب دون علم من الملك وموافقته، مع العلم أنه على مستوى الشكل وبإستثناء دستوري **1970** و **1962** اللذان نصا في فصليهما **73** و **80** على التوالي بشكل صريح على هذا المقتضى بصيغة "بإمكان الوزير الأول بعد المداولة بالمجلس الوزاري"، فإن بقية الدساتير قامت بحذف هذا الشرط من الفصول المنظمة لهذه الآلية (**2**)، وضمنتها ضمن بنود الفصول المنظمة لصلاحيات المجلس الوزاري (الفصل **65** من دستوري **1972** و**1992**، ثم الفصل **66** من دستور **1996**) التي قررت ذلك بصفة قبلية: ((تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل البث فيها:

طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها)).

وبصدور دستور **2011** يكون المشرع الدستوري المغربي قد خالف نظيريه الفرنسي (**3**)، والإسباني (**4**)

1- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي-دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 69، أنظر أيضا: فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 95

2- يتعلق كل الأمر بالفصل 74 من دستوري 1972و 1992، و الفصل 77 من دستور 1996

3- الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمعدل سنة 2008

4- المادة 112 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011

، بعدم إلزام رئيس الحكومة بعرض مسألة طلب الثقة على مجلس الوزراء للتداول فيها، قبل تحريك مسؤولية حكومته أمام مجلس النواب، وإتفق في ذلك مع نظرائه؛ الجزائري (**1**)، والأردني (**2**)، والتونسي (**3**)، بمنح رئيس الحكومة حرية المبادرة بطرح طلب الثقة أمام مجلس النواب دون الحاجة لموافقة الملك أو رئيس الدولة بمجلس الوزراء، لكن بالمقابل وبمقتضى الفصل **92** من نفس الدستور الذي أستحدث بموجبه مجلس الحكومة، يبقى رئيس الحكومة ملزم بأن يعرض بشكل مسبق طلب الثقة المزمع طرحه أمام مجلس النواب على مجلس الحكومة للتداول فيه.

ولعل الهدف من إقرار المشرع الدستوري لهذه المسطرة هو إتاحة الوقت الكافي لرئيس الحكومة بمعية باقي الوزراء لتدارس ومناقشة المسألة بروية قبل التوجه لمجلس النواب، حفاظا على إستقرار الحكومة وعدم السقوط في أزمة مؤسساتية قد تطول، لأنه في حال رفض مجلس النواب التصويت بالثقة فستكون الحكومة ملزمة بجميع أعضائها على الإستقالة بحسب الفصل **103** من الدستور.

وبالعودة لمقتضيات الفصل **92** الذي تلزم الفقرة الأخيرة منه إطلاع رئيس الحكومة الملك على خلاصة مداولات مجلس الحكومة، ألا يوحي هذا الأمر أنه حتى في ظل الدستور الجديد بأن مبادرة رئيس الحكومة في طرح طلب الثقة أمام مجلس النواب تبقى مرهونة بموافقة الملك قبل ذلك؟ ألا يشكل ذلك تضييق على رئيس الحكومة وتكريس إستمرارية الممارسة السابقة؟

ب - حالات طلب التصويت بالثقة.

كقاعدة عامة إستقرت معظم الأنظمة المقارنة على أربع حالات يمكن معها اللجوء لطلب الثقة، هي كالتالي (**4**):

1- الفقرة الثانية من المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

2- نصت الفقرة الأولى من المادة 53 من الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل سنة 2016 على أنه: ((تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناءا على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب)).

3- نصت الفقرة الأولى من الفصل 98 من الدستور التونسي لسنة 2014على ما يلي: ((يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها)).

4- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص ص: 93-92، أنظر أيضا: سيدي علي لونيس– بن تركية مريم: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – دراسة مقارنة بين تونس و الجزائر)، المرجع السابق، ص ص: 44-43

1- وجود معارضة لسياسية الحكومة سواء كانت من قبل النواب أو من هم بالساحة السياسية، وفي هذه الحالة يتوجه رئيس الحكومة إلى المجلس طالبا التصويت بالثقة لتعزيز مركزه ٱتجاه المعارضة، فإذا صوت المجلس لصالح الحكومة يعد ذلك إنتصارا لها في ظل تمتعها بدعم الأغلبية، أما في حال حصل العكس ولم يمنح مجلس النواب ثقته للحكومة تضطر إلى تقديم إستقالتها.

2- وجود حالة خلاف بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وهنا تلجأ الحكومة لمجلس النواب طلبا لثقته، فإن منح النواب ثقتهم للحكومة فذلك يدعم موقفها أمام رئيس الجمهورية، وإن حدث العكس تستقيل الحكومة، لكن تبقى هذه الحالة نادرة الحدوث بحكم تمتع رئيس الجمهورية بصلاحية إقالة الحكومة.

3- تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب وترفقه الحكومة بطلب الثقة، وقد أخذت بها معظم الدساتير.

4- طرح طلب الثقة بمناسبة نظر المجلس في مشروع قانون، وقد أخذت بها بعض الدساتير بدرجات متفاوتة.

بالنسبة للدستور المغربي يتضح من خلال إستقراء فحوى الفصل **103** منه أن النطاق القانوني الذي يمكن من خلاله لرئيس الحكومة طلب التصويت بالثقة يتمثل في حالتين إثنتين، وهما:

- التصويت بالثقة بشأن تصريح حكومي حول موضوع السياسات العامة: تهدف مبادرة رئيس الحكومة بهذا الخصوص التأكد من مواصلة حيازة حكومته على دعم الأغلبية البرلمانية، وإيجاد وسائل الضبط والدفاع عن السياسة المزمع تنفيذها، ويشار بهذا الصدد أن طلب الثقة هنا يختلف عن الطلب الذي يتقدم به أمام البرلمان بعد تعيينه من قبل الملك قصد نيل موافقته على البرنامج العام لحكومته، والذي يعد إجراءا ملزما في إستكمال تنصيبيها الدستوري (**1**)، ثم طلب التصويت بالثقة على تصريح حكومي يتعلق بالسياسة العامة، فهذا الأخير هو إجراء إختياري تتقدم به رئيس الحكومة من أجل إعادة تزكية البرلمان له كلما كان له حاجة في ذلك، وفي أي مرحلة من مجرى العمل الحكومي ودون موعد محدد.

وبمحاولة التقريب بين الفصل **88** والفصل **103**، فالنتيجة هي عدم وجود أية صلة ما بين ما هو منصوص عليه بمسطرة البرنامج الحكومي، وبينما هو مقرر بشأن التصريحات الحكومية ورفض النصوص، كون أن

1- الفصل 88 من الدستور المغربي لسنة 2011

إجراءات الفصل **88** من الدستور تتحدث عن شرط الأغلبية المطلقة للموافقة على البرنامج الحكومي، في حين أن الإجراءات المسطرية المقررة في الفصل **103** من الدستور تتحدث عن شرط الأغلبية المطلقة من أجل رفض التصريح الحكومي أو التصويت بالرفض على نص قانون.

ـ طلب الموافقة على نص قانوني: يقصد هنا بالنص القانوني الذي يكون في طور الإعداد أو إحدى مقتضياته (**1**).

لكن السؤال الذي يطرح في الإطار هو هل يحق لرئيس الحكومة أن يلجأ إلى مجلس النواب طالبا منه التصويت على نص قانوني مصحوب بطلب الثقة دون إستيفاء مقتضيات المسطرة التشريعية المتضمنة في الفصل **84** من الدستور؟ أم الأمر هنا يتعلق بنص القانون الذي لم تتوصل حوله غرفتا البرلمان إلى نص موحد؟

بهذا الخصوص، من المفيد التذكير أنه في ظل دستور **1996** لم يكن من الممكن للحكومة اللجوء لطلب التصويت على نص تشريعي إلا بعد إستنفاد أطوار المسطرة التشريع العادية المنصوص عليها في الفصل **58** من نفس الدستور، الذي قضى أنه في حال تعثر مسار عملية التشريع وفشل مجلسا البرلمان في الخروج بنص موحد، للحكومة في هذه الحالة اللجوء إلى إجراء توافقي عبر الدعوة إلى تشكيل لجنة ثنائية مختلطة مكونة من أعضاء المجلسين معا، مهمتها الوصول إلى إقتراح نص مشترك متوافق عليه بشأن الأحكام التي مازالت موضع خلاف بين غرفتي البرلمان.

وفي حال فشل محاولة التوفيق بين المجلسين، تلجأ الحكومة إذا ما رأت أن النص ذو أهمية للإمكانية المتبقاة لها، وهي أن تربط النص بطلب الثقة لدى مجلس النواب الذي لا يمكنه في هذه الحالة أن يقر النص المعروض عليه نهائيا إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء المتألف منهم.

وهذا الأمر لم يعد منصوصا عليه في دستور **2011** وبالتحديد في فصله **84** (**2**)، حيث تم التنصيص

1-Jacques Cadrat: (institions Politiques et Droit Constitutionnel), op cit, P: 1203

2- جاء في الفقرة الأولى من الفصل 84 دستور 2011 ما يلي: ((يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه. ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه)).

فقط على مسطرة التشريع العادي دون الإشارة لأي إجراء إستثنائي، بل الأكثر من ذلك لم يتم النص في هذا الفصل على أي إمكانية للحكومة للتدخل في أطوار التشريع، أو التدخل في التصويت النهائي، وذلك بغرض تيسير عملية التشريع فيما يخص المقترحات المقدمة من طرف الحكومة، وتجاوز التعقيد الذي كانت عليه في دستور **1996** (**1**).

وهذا الأمر لا يعني بالضرورة أن هناك مانع دستوري يحول دون لجوء الحكومة لطلب التصويت بالثقة حول النص التشريعي في أي مرحلة كان عليها ومتى كانت حاجتها في ذلك، دون حصر ذلك على حالة الخلاف بين المجلسين حول النص، فقط يلزم الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الذي يرجع له التصويت النهائي على المبادرات التشريعية.

وفقا لما سبق، إن من شأن تنصيص المشرع الدستور المغربي على طلب التصويت بالثقة من طرف رئيس الحكومة في مناسبتين أن يعزز من فرص البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، بالرغم أن الأمر هنا هو مرتبط بإرادة رئيس الحكومة نفسه.

وهو نفس الأمر أيضا الذي تبناه المشرع الدستوري الفرنسي بأن عدد من طلب الحكومة التصويت بالثقة، مع الإختلاف في تحديد المناسبات، حيث نص في **49** من دستور **1958** والمعدل سنة **2008** على أنه يمكن لرئيس الوزراء أن يطلب التصويت بالثقة في مناسبتين هما: عرض البرنامج الحكومي، أو تقديم بيان سياسي عام. ونظم المشرع الدستوري الإسباني (**2**) حالات طلب الثقة على نحو ما هو مقرر في الدستور الفرنسي، شأنه في ذلك شأن المشرع الدستوري الموريتاني (**3**).

بخلاف ذلك حصر المؤسس الدستوري الجزائري طلب الحكومة التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني في حالة واحدة تضمنتها المادة **98** من الدستور الجزائري لسنة **2016**، وهي بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة السنوي، وهو من شأنه التقليل من فرص المجلس في إثارة مسؤولية الحكومة.

1- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 97 ، أنظر أيضا: خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 220

2- المادة 112 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011.

3- نصت المادة 74 من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر بتاريخ 21 يوليو 1991 والمراجع سنة 2017 على ما يلي: ((...يستخدم الوزير الأول بعد مداولات مجلس الوزراء، مسؤولية الحكومة عند الاقتضاء أمام الجمعية الوطنية حول برنامج أو بيان سياسي عام)).

ج- الإطار الإجرائي لطلب الثقة.

يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة أمام مجلس النواب وفق ضوابط نص عليها الفصل **103** من دستور **2011**، والمادتان **249** و **250** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** واللتان عملتا فضلا على تكرار ما نص عليه الفصل المذكور على بيان مسطرة مناقشة طلب التصويت بالثقة، وتتمثل هذه الإجراءات في الآتي:

1- طرح مسألة الثقة: ربط كل من الفصل **103** من الدستور والمادة **249** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** تصويت المجلس بالثقة بتصريح يدلي به رئيس الحكومة حول السياسة العامة العامة، أو بشأن نص قانوني يطلب الموافقة عليه، ومن تم فلا يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب التصويت بالثقة إلا في هذا النطاق.

2- مناقشة طلب التصويت بالثقة: خص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** إجراء مناقشة طلب التصويت بالثقة في الفقرة الثانية للمادة **249** منه، والتي نصت على تولي مكتب المجلس بعد إستشارة ندوة الرؤساء، مهمة تنظيم المناقشة وفقا لقاعدة التمثيل النسبي لكل الأطراف المعنية بمناقشته، لكن من جهة ثانية يمكن لهذه القاعدة أن تحد من فرص المعارضة بعرض تصوراتها وأسبابها، بحيث قد يتدخل من جانب المعارضة أثناء المناقشة نائب أو نائبين ضد التصويت بالثقة، بينما في الجهة المقابلة يمكن للأغلبية الداعمة للتصويت والحكومة التدخل بأكبر عدد ممكن الأعضاء، وتحاول إقناع النواب بموقفها والرغبة التي تريد أن تنتهي إليها في حال نيلها لثقة النواب، بالتالي قد تكون المناقشة هنا لا تعبر بصدق عن رأي كل أعضاء مجلس النواب.

أما بالنسبة للمدة المحددة للتدخلات سواءا للنواب أو للحكومة فلم يحددها المشرع المغربي تاركا السلطة التقديرية لمكتب المجلس، مشيرا فقط لضرورة مراعاة الأخير حقوق جميع الأطراف في التوزيع الزمني الذي يقرره في ذلك.

3- مسطرة التصويت على طلب الثقة: حدد الفصل **103** من الدستور المغربي والمادة **250** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** عتبة آلية حجب الثقة عن الحكومة في الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، أي أنه من أجل سحب الثقة من الحكومة أو رفض نص تشريعي ينبغي توفر نصاب أصوات الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وهذه الأغلبية المطلقة تعتبر بصفة غير مباشرة أحد عوامل

الإستقرار الحكومي الذي يريده المشرع الدستوري (**1**)، كما لا يجري التصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام كاملة من تاريخ طرح مسألة الثقة، وهي مدة تعتبر كافية بالنسبة للحكومة من أجل إختراق صفوف المعارضة وإقناع النواب المترددين بالتصويت لصالحها وتوفير أغلبية مريحة تساندها في سياستها.

بالمقابل لم يشر المشرع الدستوري الفرنسي لطبيعة الأغلبية وهو ما يستشف من منطوق الفقرة الثالثة من المادة **49** من دستور **1958** والمعدل سنة **2008**، تاركا ذلك للنظام الداخلي للجمعية الوطنية الذي إشترط في مادته **152** توفر نفس النصاب الذي أقره المشرع المغربي المتمثل في الأغلبية المطلقة (**2**).

أما بالنسبة المؤسس الدستوري الجزائري فقد سكت عن تحديد النصاب القانوني المطلوب في التصويت على طلب الحكومة للثقة مكتفيا بالإشارة إلى آثار عدم الموافقة عليه، بينما تناوله القانون العضوي **16-12** المنظم لعمل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في مادته **65**، حيث عمل على تعديل النصاب القانوني المطلوب في التصويت على طلب الثقة من الأغلبية المطلقة الذي نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي سنة **1997** إلى الأغلبية البسيطة على خلاف معظم الأنظمة المقارنة ما يجعله سهل التحقق، لذلك فالحكومة لا تلجأ إلى طلب الثقة إلا بعد تأكدها من توافر هذه الأغلبية والتي لا يصعب توافرها مقارنة بالأغلبية المطلقة (**3**).

د- الآثار المترتبة عن سحب الثقة من الحكومة.

طبقا للفصل **103** من الدستور يفرز إجراء التصويت على طلب التصويت بالثقة نتيجتين إثنتين لا ثالث لهما: إذا كان تصويت المجلس لصالح الحكومة فهذا يعد تجديد للثقة فيها وتأكيد لإلتزام الأغلبية البرلمانية بمواصلة دعمها، و مساعدتها في تنفيذ برنامجها، و بالتالي تواصل مهامها بكل أريحية، و ربما تلجأ الأخيرة

1- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق ص: 186

2- Portelli Hugues : (Droit constitutionnel), Dalloz, 3ème édition, Paris, 1999, pp: 324-325.

3- محمد أومايوف: (الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري)، المرجع السابق، ص: 163، أنظر أيضا: سيدي علي لونيس – مريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – دراسة مقارنة بين تونس والجزائر)، المرجع السابق، ص:51 ، أنظر أيضا: أمين عمراوي- رفيق القريشي: (السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد بوقرة- بومرداس، كلية الحقوق – بودواو- الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، ص: 94 ، أنظر أيضا: دنيا بوسالم: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة باجي مختار- عنابة، كلية الحقوق - الجزائر، السنة الجامعية 2007-2006، ص ص: 49-48

إلى إتخاذ إجراءات غير شعبية مادام أنها قد حصلت على إعادة التزكية من الأغلبية النيابية.

أما إذا كان التصويت ضد منح الحكومة الثقة، أو بعبارة أخرى عدم حصول الحكومة على النصاب القانوني الذي يؤهلها في مواصلة مهامها والمتمثل في الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، فهذا يعني فقدانها لدعم تأييد المجلس النيابي، وما على رئيس الحكومة في هذه الحالة إلا تقديم إستقالته وإستقالة حكومته وجوبا.

عمليا تبدو إمكانية سحب الثقة من الحكومة من الصعب جدا تحققها في ظل وجود أغلبية برلمانية مساندة لها، والتي غالبا ما تشكل الدرع الواقي للحكومة أمام البرلمان، ولعل ما يؤكد هذا الطرح أنه لم يسبق لأي حكومة من الحكومات المتعاقبة بالمغرب أن إستعملت هذا الإجراء، سواء أثناء عرض تصريح حول السياسة العامة، أو بمناسبة المطالبة بالتصويت على نص في ظل تمتعها بدعم أغلبية مريحة تساندها في سياستها (**1**)، خاصة إذا ما إستحضرنا الإرتباط الكبير والعميق لمسألة الثقة بالأحزاب الممثلة بالبرلمان، التي تبقى هي المتحكم في عملية تحريك مسؤولية الحكومة من عدمه، وعليه تبقى هذه الوسيلة مجرد تقنية نصية أكثر منها واقعية (**2**)، إلى حين وجود أغلبية معارضة للحكومة.

وصعوبة الإجراءات المسطرية في سحب الثقة من الحكومة غير مقتصرة على النظام الدستوري المغربي، بل هي صورة مشتركة لعدد من الأقطار البرلمانية الأخرى، ففي بريطانيا مهد النظام البرلماني لم يتم سحب الثقة من الحكومة منذ بداية القرن العشرين لغاية اليوم إلا في خمس مناسبات فقط من قبل مجلس العموم، وذلك في يناير من سنة **1924**، وفي أكتوبر من نفس السنة، ثم في سنوات **1940** و**1951** و**1979**(**3**)، مع العلم أن الأمر كان وشيكا في **19** يناير **2019**، حينها نجت حكومة "تيرزا ماي" بتصويت بحجب الثقة بعد تبني بريطانيا ل "إتفاقية البريكسيت" التي تقضي بخروجها من الإتحاد الأوروبي، بعد أن حازت على ثقة **325** عضوا من مجلس العموم، مقابل **306** عضوا صوتوا على سحب الثقة من الحكومة.

وبفرنسا منذ حكومة دوبري المشكلة في يناير **1959**، لغاية حكومة"جاك شيراك" في **1987**، تقدمت

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 504 ، أنظر أيضا: فايزة فركيوي :(المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 106، أنظر أيضا: خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 227

2- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التفيذية من سنة 1956 إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 229

3- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 504

الحكومة ب **15** تصريحا حكوميا حول السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية، لكن نظرا لضيق الشروط المطلوبة لذلك لم يؤدي التصويت على هذه التصريحات إلى سحب الثقة من الحكومة (**1**).

2- ملتمس الرقابة.

يعد وسيلة دستورية ثانية بيد مجلس النواب لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وهي أشد وقعا من طلب الثقة، فمن خلالها يمتلك المجلس سلاحا ذو فعالية كبيرة في إنهاء الوجود القانوني للحكومة، متى توفرت شروطه وتحققت عمليا، بحكم أن المبادرة هنا تأتي من البرلمان وليس من الحكومة (**2**).

وعلى غرار طلب الثقة، أخذ المؤسس الدستوري المغربي في تنظيم ملتمس الرقابة بما أخذت به الدساتير المقارنة ولو بشكل متفاوت، بحيث تم ضبطها بجملة من الإجراءات والشروط التي يتقضيها توظيفها، وبيان النتائج المترتبة عنها.

أ- الإطار الدستوري لملتمس الرقابة.

عرف "أندريه هوريو" ملتمس الرقابة بكونه: "الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة وفي حال المصادقة تستقيل الحكومة" (**3**).

كما عرف أيضا على أنه:"المستند أو الوثيقة التي يبدي بموجبها عدد من البرلمانيين عن عدم ثقتهم بالحكومة، ويبدون فيها برغبتهم في إسقاطها" (**4**).

يرجع تاريخ ظهور آلية ملتمس الرقابة أين بدأ العمل بها أول مرة في بريطانيا إبان القرنين السادس والسابع عشر (**5**)، لتنتقل بعد ذلك لعدد من الدول الأخذة بتقنيات النظام البرلماني؛ كفرنسا حيث تبناه دستورها لسنة

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 504

2- Philippe Ardant: (institution politiques et droit constitutionnel), op . cit, p: 584

3- صليحة بوطغان- فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص: 101

4- رشيد المدراسي: (الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي على أعمال الحكومة في ظل دستور 2011)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، المركز الديموقراطي العربي، ألمانيا، ص:207

5- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التفيذية من سنة 1956إلى سنة 2000)، المرجع السابق، ص: 227

1946، وأقره أيضا دستور **1958** المعدل سنة **2008** في مادته **49**، وألمانيا في دستورسنة **1949**والمعدل سنة **2012** في مادته **67**، وإسبانيا في المادة **112** من دستور **1978** والمعدل سنة **2011**، وإيطاليا في دستور سنة **1947** والمعدل سنة **2012** في مادته **94**.

وقد تأثر المشرع المغربي في هذا الشأن بدساتير هذه الدول وخاصة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة **1958**، مقرا هذه الآلية في كل الدساتير السابقة للمملكة المغربية (**1**)، مع تسجيل بعض التعديلات المسطرية بخصوص الشروط المطلوبة في ممارسة هذه الآلية الرقابية، فبالنسبة لدستور **1962** فقد إشترط في صحة تقديم ملتمس الرقابة توقيع عشر أعضاء مجلس النواب على الأقل، أما بالنسبة دساتير **1972** و**1970** و**1992** فقد شددت من نصاب التوقيع بإقرارها نصابا واحدا، تمثل في توقيع ربع أعضاء مجلس النواب على الأقل. ثم دستور **1996** الذي حاول بعد إقراره ثنائية مجلسية (مجلس النواب ومجلس المستشارين) مضاعفة أسلوب الرقابة بمنحه للغرفة الثانية بجانب الغرفة الأولى صلاحية مساءلة الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، مع إشتراط نصاب مختلف لكل منهما تمثل في ربع الأعضاء بالنسبة لمجلس النواب، وثلث الأعضاء بالنسبة لمجلس المستشارين.

وأخيرا دستور سنة **2011** الذي نص على ملتمس الرقابة في فصله **105** كما يلي: ((لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتمس للرقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه على الأقل خُمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

ولاتصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم.

ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس، وتؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى إستقالة الحكومة إستقالة جماعية. إذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه، طيلة سنة...)) .

1- يتعلق الأمر بالفصل 81 من دستور 1962، والفصل 74من دستور1970، والفصل 75من دستوري 1972 و1992، والفصلين 76 و77 من دستور 1996

يلاحظ من خلال إستقراء نص الفصل أعلاه، أن المشرع الدستوري قد حافظ على نفس صيغ الدساتير السابقة بخصوص هذا الإجراء لكن مع تعديلين إثنين: التعديل الأول تمثل في خفض النصاب القانوني المطلوب لتقديم ملتمس الرقابة من ربع أعضاء مجلس النواب إلى الخمس (توقيع **79** عضوا)، ما يعني أن هذا النصاب يبقى مرتفعا ويصعب تحقيقه في ظل التعددية الحزبية، ولا يمكن بلوغه إلا عن طريق عقد إئتلافات حزبية، أما في حال إذا كان عدد مقاعد المعارضة أقل من هذا العدد فيستحيل القيام بهذا الإجراء، ويصعب الإتجاه لعقد تحالفات حزبية في ظل إختلاف مواقف الأحزاب السياسية وتضارب مصالحها، كما لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من ملتمس واحد للرقابة في السنة، وذلك بخلاف بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا (**1**)، وإسبانيا (**2**)، إذ يبقى تحريك مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة بغير التشديد الذي عليه بالمغرب، حيث يشترط دستورهم لقبول ملتمس الرقابة توقيع عشر **10/1** أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية، ومجلس النواب الإسباني.

كما أتاح المشرع الفرنسي لنواب الجمعية الوطنية تقديم أكثر من ملتمس واحد خلال السنة مع شرط عدم توقيع النائب لأكثر من ثلاث مبادرات بملتمس الرقابة خلال دورة تشريعية عادية واحدة، ولا أكثر من مبادرة واحدة خلال دورة إستثنائية واحدة (**3**)، وهذا إن دل على شيء فيدل على سلك المغرب مسلك تشديد عقلنة البرلمان من حيث رقابته على نشاط السلطة التنفيذية ضمانا للإستقرار الحكومي (**4**).

أما التعديل الثاني فتمثل في إستبعاد هذه الآلية من إختصاصات مجلس المستشارين، بعد أن تدارك المشرع الدستوري إشكالا دستوريا كان من الممكن أن يسقط فيه، وهو إمكانية إسقاط الحكومة التي إنبثقت عن أغلبية مجلس النواب المنتخب بشكل مباشر، من طرف مجلس المستشارين المنتخب بالإقتراع الغير المباشر، والذي لا يملك حتى صلاحية التصويت على البرنامج الحكومي الذي يعرضه رئيس الحكومة، فتم حرمان الغرفة الثانية من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق هذه الآلية، وذلك سيرا على نهج عدد من الدول كفرنسا وإسبانيا ودول أخرى... من بين تلك التي تتبنى نظام الثنائية المجلسية.

1- نصت الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958والمعدل سنة 2008على ما يلي: ((يجوز للجمعية الوطنية إستدعاء الحكومة للمساءلة عن طريق قرار سحب الثقة، ولا يمكن التوقيع على هكذا قرار إلا بتوقيع عشر أعضاء الجمعية الوطنية)).

2- نصت الفقرة الثانية من المادة 113 من الدستور الإسباني لسنة 1979 والمعدل سنة 2012 على ما يلي: ((يجب أن يكون طلب حجب الثقة من إقتراح عشر أعضاء مجلس النواب على الأقل ...)).

3- François de la Saussay - Frédéric Dieu: (droit constitutionnel et institutions politiques), hachette, Paris, 2000, p: 18
-Voir aussi: Portelli Hugues: (droit constitutionnel), op.cit, p: 32

4 - المختار مطيع: (مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها)، المرجع السابق، ص: 45

من جانب أخر، إذا كان البعض يرجع أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي (**1**)، إختلفت بعض الدساتير في تسمية هذه التقنية، ففي بريطانيا يطلق على ملتمس الرقابة إقتراح عدم الثقة (motion of no cofidence)، أو إقتراح اللوم (censure motion)، وفي فرنسا يدعى ب (motion de censure)، وفي بعض الدساتير الأخرى فيطلق عليه بلائحة اللوم كما هو الشأن بالنسبة لدستور تونس (**2**).

وبالرغم من إختلاف تسمية هذه التقنية فهي تشترك في الهدف من توظيفها، ألا هو إسقاط الحكومة في حال تهاونها أوعدم إلتزامها بتنفيذ برنامجها.

ب- الإطار الإجرائي لملتمس الرقابة.

لم يربط المؤسس الدستوري المغربي ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة، معتبرا إياه أداة قانونية بيد مجلس النواب لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة يمكن اللجوء إليها كلما بدى له إنصراف الحكومة عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية النيابية أثناء تنصيب الحكومة خلال عرضها للبرنامج السياسي، أو بمناسبة التصريح الحكومي الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه (**3**)، ونظرا لهذه الأهمية أحاط المشرع الدستوري المغربي بموجب الفصل **105** من الدستور هذه التقنية بجملة من الإجراءات المسطرية، تولى التفصيل فيها النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** من خلال المواد (**251-252--254-253 255-256-257**)، تمثلت فيما يلي:

• إيداع ملتمس الرقابة.

وفقا للمادة **252** من النظام الداخلي لمجلس النواب يودع ملتمس الرقابة بعد إستيفاء العدد المطلوب من التوقيعات لدى مكتب المجلس، وذلك للإشراف على هذه التقنية بصورة قانونية ومنظمة بإعتباره الجهاز المكلف بتدبير أعمال المجلس، ويتولى عملية إيداع نص ملتمس الرقابة مندوب النواب أصحاب الملتمس، على أن يقدم في شكل مذكرة مفصلة مرفقة بقائمة تضم أسماء النواب الموقعين عليه وتوقيعاتهم والفرق النيابية التي ينتمون

1- عائشة دويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والتنفيذية)، المرجع السابق، ص: 80

2- صليحة بوطغان- فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، المرجع السابق، ص ص: 101-99

3- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 200

إليها، وعند الإقتضاء إذا كانوا أعضاءا غير منتسبين. ويتم نشر هذا الملتمس في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس النواب وموقعه الإلكتروني بناءا على أمر من رئيس المجلس بغرض تحقيق الإعلام الكافي له لدى النواب والرأي العام تمهيدا لمناقشته والتصويت عليه.

ولا يجوز لأي نائب أو نائبة التوقيع على أكثر من ملتمس واحد في الوقت عينه، كما لا يجوز أيضا أن يضاف أو يسحب من ملتمس الرقابة بعد إيداعه أي توقيع.

وإذا كانت هذه المسألة تثير نقاشات فقهية لدى بعض الأنظمة كالنظام الفرنسي، حيث أباح بعض الفقهاء الدستوريين إمكانية إدخال تعديل على مستوى ملتمسات الرقابة، فيما رأى البعض الآخر إستحالة ذلك، فإن الأمر قد تم الحسم فيه بالنظام الدستوري المغربي بمقتضي إجتهاد المجلس الدستوري في مقرره الثامن والخمسين بتاريخ **1** أبريل **1971**، إذ أكد من خلاله على أن الدستور لايسمح بإمكانية تقديم مشروع يرمي إلى تعديل ملتمس الرقابة، لأن حق التعديل المنصوص عليه في الدستور يقتصر علي مشاريع ومقترحات القوانين ولا يتعداها إلى ملتمس الرقابة (**1**).

من جانب أخر، يسجل عدم إشارة النظام الداخلي لمجلس النواب إلى مسألة إدراج ملتمس الرقابة بجدول أعمال المجلس، فالإيداع وحده لا يكفي لكي يحظى ملتمس الرقابة بدراسة ومناقشة مجلس النواب، بحيث ينبغي قبل ذلك إدراجه بجدول أعمال المجلس ليحدد هذا الأخير تاريخ مناقشته، فحبذا لو إنتبه المشرع المغربي لذلك وأعاد النظر في صياغة المادة **252** من النظام الداخلي بالنص حرفيا على إدراج ملتمس الرقابة بجدول أعمال المجلس بدل تركه للممارسة.

فهذا الأمر يبقى غير كاف ومن شأنه أن يقبر المبادرة في مهدها في ظل ما يكشف عنه الواقع من نقص للخبرة والكفاءة لدى النواب، وجهلهم بالمساطر القانونية المنظمة للعمل البرلماني، بحكم أن إهمال هذه الخطوة لا يمكن المجلس من مناقشة والتصويت على الملتمس، مثلما سبق وحدث في التجربة البرلمانية سنتي **1983 -1977**، حيث لم تتعد بعض ملتمسات الرقابة المقدمة من قبل المعارضة مرحلة الإيداع لدى مكتب مجلس النواب؛ الأول كان حول الأوضاع في الأقاليم الصحراوية وطبيعة السياسة الحكومية في المجال ديبلوماسي والعسكري، أما

1- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 79

الثاني فكان حول إعادة النظر في طريقة نقل الإذاعة والتلفزة المغربية أشغال مجلس النواب بشكل مشوه، ثم الملتمس الثالث حول هزالة نتائج إمتحانات الباكلوريا (**1**).

• مناقشة ملتمس الرقابة.

بعد إستيفاء الإجراءات السابقة تأتي مرحلة مناقشة ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه، ووفقا للمادة **254** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017**، يتم الشروع في المناقشة داخل أجل سبعة أيام من تاريخ إيداع الملتمس لدى رئيس المجلس على أبعد تقدير.

وقد خص المشرع المغربي لجميع الأطراف المعنية بملتمس الرقابة حق التدخل وعرض وجهات نظرهم السياسية بالقدر الكافي، وذلك في إطار مدد زمنية وفق التمثيل النسبي لكل طرف، بداية بالإستماع لمندوب أو ممثل الأعضاء المتقدمين بالملتمس، قصد شرح وجهة نظرهم وتقديم دفوعاتهم بشأن الأسباب التي دفعت المجلس تقديم ملتمس رقابة ضد الحكومة، ليأتي بعدها الدور على الحكومة من أجل الرد والدفاع عن سياساتها من خلال ما تقدمه من حجج من أجل نقد ملتمس الرقابة، وإقناع النواب بعدم التصويت على الملتمس، كما يبقى للأطراف الأخرى الممثلة في مجلس النواب المستقلة حق التدخل وإبداء مواقفهم التي من شأنها ترجيح كفة التصويت لصالح ملتمس الرقابة، أو ضده متى كان التدخل مدروسا ويقوم على حجج واقعية (**2**).

أما في حال تعدد ملتمسات الرقابة تتم المناقشة بنفس المسطرة المشار إليها، يمكن لمكتب المجلس أن يقرر مناقشتها دفعة واحدة شريطة أن يقع التصويت على كل ملتمس رقابة على حدة.

فضلا عن ذلك لا يمكن سحب ملتمس الرقابة بعد شروع المجلس في مناقشته من دون أن تستكمل عملية المناقشة إلى أن يجري التصويت على الملتمس (**3**).

•التصويت على ملتمس الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من طرحه.

حدد المشرع الدستوري المغربي وفقا للفصل **105** من الدستور والمادة **257** من النظام الداخلي لمجلس

1- خدوجة المخلوفي : (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 179

2- المادة 255 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017

3- المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017

النواب لسنة **2017**، مدة فاصلة بين تاريخ المبادرة بملتمس الرقابة ويوم التصويت عليه، بحيث لا يقع التصويت عليه إلا بعد إنقضاء أجل ثلاث أيام كاملة من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس، وفي الحقيقة تعتبر هذه المدة كافية سواء بالنسبة للنواب المبادرين بالملتمس بعرض وجهة نظرهم وإقناع باقي النواب للتصويت لصالح الملتمس، أو بالنسبة للحكومة ومؤيديها لتهدئة الأوضاع وإجراء المشاورات اللازمة للتأثير على النواب ولا سيما المترددين منهم مخافة إقدامهم على تصويت مفاجئ من شأنه تهديد إستقرارها، ومطالبتهم بمساندتها والوقوف بجانبها في صراعها مع المعارضة لكي تتفادى النتائج التي يؤدي إليها، كما قد تسمح هذه المدة بعودة النواب المتغيبين للإلتحاق بالمجلس والمشاركة في عملية التصويت على ملتمس الرقابة.

بالمقابل حدد المشرع الدستوري الفرنسي هذه المدة في ساعة **48** إستنادا للفقرة الثانية من الفصل **49** من دستور **1958(1)**، وهي نفس المدة التي أخذ بها أيضا المشرع الموريتاني (**2**)، فيما حدد للمشرع الدستوري التونسي هذه المدة في **15** يوما من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة (**3**)، وبالبرغم من أن غاية المشرع التونسي هنا تكمن في منح الحكومة وقتا كافيا من لإجراء مفاوضات هادئة مع أعضاء المجلس، لكي يتسنى لها الخروج منتصرة من هذا الوضع القانوني الذي يهدد وجودها، تبقى هذه المدة مبالغ فيها ونكاد لا نجد ما ينص عليها في معظم الدساتير المقارنة المعاصرة.

ومن جهتهما نص الدستورين الإيطالي (**4**)، والجزائري (**5**) على ذات المقتضى الذي نص عليه المشرع الدستوري المغربي بجعل فترة النقاش والتفكير لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ إيداع الملتمس.

فيما إشترط المشرع الدستوري الإسباني على أنه لا يجري التصويت على ملتمس الرقابة إلا بمرور خمسة أيام من تاريخ إيداعه لدى مجلس النواب (حيث تقدم خلال هذه الفترة إلتماسات بديلة) (**6**).

1- Pierre Avril - Jean Gicquel: (droit parlementaire), op.cit, pp: 224-225

2- جاء في الفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 والمعدل سنوات 2006 و 2012 و 2017 مايلي : ((لا يقع التصويت إلا بعد (48) ساعة من إيداع مسألة الثقة أو ملتمس الرقابة)).

3- نصت المادة 97 من الدستور التونسي لسنة 2014على مايلي: ((لا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مرور 15 من تاريخ إيداعها)).

4- نصت الفقرة الخامسة من المادة 94 من الدستورالإيطالي لسنة 1947 والمعدل سنة 2012 على ما يلي: ((ينبغي أن تكون مذكرة الثقة موقعة من قبل عشرأعضاء المجلس على الأقل ولا يمكن وضعها للمداولة قبل مرور ثلاثة أيام من تقديمها)).

5- نصت المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على ما يلي: ((لا يتمّ التّصويت إلاّ بعد ثلاثة أيّام من تاريخ إيداع ملتمس الرّقابة)).

6- نصت الفقرة الثانية من المادة 113 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011 على ما يلي: ((لا يمكن التصويت على طلب حجب الثقة عن الحكومة إلاّ بعد مرور خمسة أيام على تقديمه، ويمكن تقديم طلبات أخرى في اليومين الأولين من الأجل المذكور)).

- **نصاب التصويت على ملتمس الرقابة.**

لتتم الموافقة على ملتمس الرقابة إشترط الفصل **105** من الدستور المغربي لسنة **2011**، والمادة **257** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017**، نصاب الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على غرار ما أقر بالدساتير السابقة، وذلك على غرار العديد من الدساتير المقارنة بالرغم من إختلافها في الإجراءات التي تعتمدها في ذلك، فعلى سبيل المثال إشترط المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة **49** من دستور**1958** توفر الأغلبية المطلقة للتصويت على ملتمس الرقابة، شأنه في ذلك شأن المشرع الدستوري الإسباني (**1**)، والتونسي (**2**)، غير أن هذا الأخير أضاف لذلك إمكانية تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة في نفس جلسة التصويت على ملتمس الرقابة، كما أضاف شرطا آخر يتمثل في أنه لا يمكن لأعضاء مجلس النواب التقدم مجددا بملتمس الرقابة ضد الحكومة، إلا بعد مضي ستة أشهر في حالة عدم تحقق الأغلبية المطلقة المطلوبة في الموافقة على سحب الثقة من الحكومة.

وعلى العكس من ذلك، لم يسلك المشرع الدستوري الموريتاني مسلكا مشددا في تحديد النصاب المطلوب لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، مكتفيا بالنص على شرط توفر أغلبية بسيطة، فبالرغم من كون هذا النصاب يعد سهل التحقق من الناحية النظرية، فإنه يبقى مستبعدا تحققه من الجانب العملي، في ظل وجود حكومة تعمل على تنفيذ سياسات الحزب الحاكم (الإتحاد من أجل الجمهورية) صاحب الأغلبية المهيمنة داخل الجمعية الوطنية، فضلا على أن معظم الوزراء هم منتمون لهذا الحزب (**3**).

أما بالنسبة للمشرع الدستوري الجزائري فقد خالف جميع الأنظمة المشار لها وكان أكثر تشددا في تحديد النصاب المطلوب للموافقة على ملتمس الرقابة، حيث إشترط في ذلك تصويت أغلبية ثلثي النواب (**3/2**) (**4**)، ومن ثم يمكن القول أن المشرع الجزائري قد بالغ كثيرا في تحديد هذا النصاب، بحكم أنه يعتبر تعجيزيا وصعب

1- جاء في الفقرة الأولى من مادة 113من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011 ما يلي: ((يمكن لمجلس النواب أن يطالب بالمسؤولية السياسية للحكومة تصويت الأغلبية المطلقة على طلب حجب الثقة عن الحكومة)).

2- الفقرة الثانية من المادة 97 من الدستور التونسي لسنة 2014.

3- خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 188

4- نصت المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ((تتمّ الموافقة على ملتمس الرّقابة بتصويت أغلبيّة ثلثي (3/2) النّوّاب)).

التحقيق على أي معارضة، فضلا عن كونه لا يتوافق وطبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على التعددية الحزبية، وما تفرزه الإنتخابات التشريعية من فسيفساء سياسية التي عادة ما يتشكل منها المجلس الشعبي الوطني.

يفسر من ذلك أن الغاية من هذا النصاب هو الحفاظ على إستقرار الحكومة دون الذهاب لأبعد من ذلك، وهو يعد بذلك قيدا مشددا صعب التحقيق، وحاجزا منيعا أمام فعالية تحريك هذه الآلية في ظل وجود حكومة منبثقة عن أغلبية برلمانية، فلا يمكن تصور من الناحية العملية أن تصوت هذه الأغلبية ضد الحكومة التي تنتمي إليها.

زيادة على وجود عائق آخر في وجه إثارة مسؤولية الحكومة وإسقاطها، ويتمثل في عدم أخذ عملية عد أصوات النواب إلا بتلك التي جاءت مؤيدة لملتمس الرقابة، فيما يتم إعتبار النواب الممتنعين عن التصويت، والنواب المحايدين، والنواب المتغيبين، والنواب الغير المشاركين في التصويت، مصوتين لصالح الحكومة أي ضد ملتمس الرقابة (**1**)، وهو الأمر نفسه يأخذ به المشرع الفرنسي في عملية عد الأصوات أثناء التصويت على ملتمس الرقابة (**2**).

ج– النتائج المترتبة عن تقديم ملتمس الرقابة.

يفترض إيداع ملتمس الرقابة أمام مجلس النواب إحدى النتيجتين: إما التصويت عليه بالرفض، ما يعني معه إقرار الثقة بالحكومة، أو التصويت عليه بالقبول، أي سحب الثقة من الحكومة كنتيجة طبيعية لحالة الخلاف بين البرلمان والحكومة، غير أن هذا الإحتمال يبقى مستبعدا بسبب تسييج المشرع الدستوري المغربي ممارسة هذه الآلية بمجموعة من الشروط والإجراءات المعقدة.

• رفض ملتمس الرقابة.

تحتمل هذه الحالة إحتمالين إثنين هما:

الإحتمال الأول: يتمثل في فشل محاولة إسقاط الحكومة بواسطة آلية ملتمس الرقابة منذ البداية وقبل وصولها إلى مرحلة التصويت، بسبب حال عدم توفر النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة المنصوص عليه

1- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 202، أنظر أيضا: فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 80

2- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 313

في الفصل **105** من الدستور، والمادة **253** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** والمتمثل في خمس أعضاء مجلس النواب، ما يفضي بالتالي إلى إلغاء الملتمس.

الإحتمال الثاني: يمكن أن يكتمل النصاب القانوني المطلوب لقبول ملتمس الرقابة والذي يسمح بالمرور إلى مرحلة التصويت، لكن قد تكون نتيجة التصويت سلبية بسبب عدم تحقق النصاب الدستوري المطلوب لإسقاط الحكومة، أي عدم إحراز الملتمس على نصاب الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، الأمر الذي يجعل منه ها هنا عديم الأثر على الحكومة ويسمح لها بمواصلة عملها.

- **الموافقة على ملتمس الرقابة.**

كأثر مباشر لهذه الحالة، تنتهي الوظيفة السياسية للحكومة قبل إنقضاء عهدتها الطبيعية بتقديم هذه الأخيرة إستقالتها بشكل تضامني بحسب الفصل **105** من الدستور المغربي، إذ لا يعقل أن تتمسك الحكومة بتدبير الشأن العام في ظل رفض الأغلبية البرلمانية لسياستها.

وفي هذا الصدد يقول الفقيه "prélot marcel" : ((إن أول نتيجة يؤدي إليها ملتمس الرقابة هي إستقالة الحكومة التي يقدمها الوزير الأول)) (**1**).

وهو نفس الأثر الذي أقرته معظم الدساتير المقارنة، كالدستورالفرنسي لسنة **1958** الذي نص في مادته **50** على أنه: ((إذا صادقت الجمعية الوطنية على ملتمس الرقابة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة، وجب على الوزير الأول تقديم إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية))، وكذلك الأمر بالنسبة للدستور الإسباني لسنة **1978** والمعدل سنة **2011** الذي قضت مادته **114**على أنه :((إذا وافق مجلس النواب على ملتمس الرقابة تقدم الحكومة إستقالها إلى الملك...)).

كما جاء أيضا في المادة **155** من الدستور الجزائري لسنة **2016** أنه: ((إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية)).

1- سيدي علي لونيس –مريم بن تركية : (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة – دراسة مقارنة بين تونس والجزائر)، المرجع السابق، ص: 35

وبالعودة إلى الدستور المغربي نجده لم يشر إلى ما إذا كان الملك ملزما بقبول إستقالة الحكومة الفاقدة لثقة مجلس النواب من عدمه، والمدة التي يتوجب فيها على الحكومة تقديم إستقالتها إثر موافقة الأخيرعلى ملتمس الرقابة، تاركا الأمر برمته للسلطة التقديرية للملك. مكتفيا بالنص على أن موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة تفرض على الحكومة تقديم إستقالتها بشكل جماعي، شأنه في ذلك شأن المشرع الدستوري الفرنسي (**1**).

وقد أثارت هذه المسألة جدلا واسعا وسط الفقه الفرنسي، فذهبت الآراء في إتجاهات مختلفة؛ إتجاه إعتبر أن رئيس الجمهورية حر في قبول إستقالة الحكومة، أو رفضها، وفي ذلك يقول الفقيه "لوكليرك": ((إن عدم خضوع رئيس الجمهورية لقرار الجمعية الوطنية يجد بمبرره في كون أن الرئيس المنتخب عن طريق الإقتراع المباشر هو رئيس الحكومة، فسحب الثقة من هذه الأخيرة، أوالتصويت على ملتمس الرقابة ضدها لا تلزم الرئيس بقبول إستقالتها إلا إذا أصبح الرئيس مسؤولا أمام البرلمان)) (**2**).

وهو نفس الرأي الذي جاء به الفقيه " أندريه هوريو" إذا إعتبر أن رئيس الجمهورية له حرية قبول إستقالة الحكومة أو رفضها، معللا ذلك بقوله: ((جدير بالملاحظة أنه إذا كانت أغلب الدساتير قد نصت على إلتزام الوزارة والوزراء الذين سحبت منهم الثقة بتقديم إستقالتهم، فإنها لا تلزم رئيس الدولة بقبولها، إذ الأمر يعود فقط لسلطته في تقدير ذلك))، بل وذهب إلى أبعد من ذلك حين إعتبر أن لرئيس الجمهورية كذلك أن يحل البرلمان بدل أن يقبل إستقالة الحكومة بقوله: ((وله (أي رئيس الجمهورية) إذا قدر أن البرلمان غير مصيب في قراره يلجأ إلى حل المجلس، في حين ذهب إتجاه أخر من الفقه يمثله " Yeves guchet " و" Jean cutsiapis" إلى إعتبار رئيس الجمهورية ملزم بقبول إستقالة الحكومة، إستنادا للمادة **8** من الدستور الفرنسي والتي لا تترك مجالا لرئيس الجمهورية للإختيار بقدر ما تلزمه بقبول الإستقالة (**3**).

أما بالنسبة لموقف الفقه المغربي بخصوص هذه الإشكالية فلم يتبث لغاية اليوم وأن فتح نقاشا من هذا القبيل، لكن يبقى الإحتمال الأقرب للمنطق أن يقبل الملك بإستقالة الحكومة التي فقدت ثقة الأغلبية البرلمانية كنتيجة منطقية لهكذا رد، علاوة على أن الإشارة إلى الشيء في الدستور يعني الأمر به، من دون أن يفهم من ذلك أن

1- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 84

2- نفس المرجع، ص: 85

3- نفس المرجع، ص: 85

الملك ملزم بقبول بإستقالة الحكومة، بل قد يتصور أن يلجأ إلى إستعمال حقه في حل مجلس النواب عوضا عن قبوله إستقالة الحكومة، ولو أن الدستور لم ينص على حل مجلس النواب جراء تحريك ملتمس الرقابة.

وقد يتصور أيضا أن يلجأ الملك إلى قبول إستقالة الحكومة وحل مجلس النواب والدعوة لإنتخابات سابقة لأوانها، كما يتصور أن أيضا يلجأ الملك لخيار أقل كلفة من ذلك من الناحية السياسية ويتمثل في قبول إستقالة الحكومة وحل مجلس النواب، مع إعادة تعيين نفس رئيس الحكومة المستقيل أو تعيين شخصية أخرى من نفس الحزب، وتعيين كل أو بعض الوزراء المستقيلين ضمن الحكومة الجديدة، كما سبق وعرف النظام الفرنسي حالة من هذا القبيل حين فقد الوزير الأول الفرنسي "جورج بومبيدو" ثقة الجمعية الوطنية إثر تصويتها على ملتمس الرقابة ضد حكومته بتاريخ **1962/10/04** بأغلبية **280** صوتا، رغم أن الأغلبية المطلوبة هي**241** صوتا، حيث عمد رئيس الدولة آنذاك "شارل ديغول" إلى إتخاذ إجراء حل الجمعية الوطنية والدعوة إلى إنتخابات تشريعية جديدة في **18**و**25** نوفمبر**1962**، بعدها قدم "جورج بومبيدو" من جديد رفقة وزرائه في دجنبر **1962** برنامجه أمام الجمعية الوطنية الجديدة (**1**).

وبغض النظر عن الحالتين الأخيرتين يبقى الإحتمال الراجح والنتيجة المنطقية لتقديم ملتمس الرقابة ضد الحكومة، هو إلتزام الملك بقبول إستقالة الحكومة فور موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، وإن لم يكن مقيدا في ذلك بنص الدستور، فعملا بروح الدستور، ولو أراد المؤسس الدستوري إلزام الملك قبول إستقالة الحكومة من عدمه لأشار لذلك صراحة.

ووجب التأكيد هنا أن الأمر ليس بهذه البساطة فبالرغم من إمكانية لجوء المعارضة إلى هذه الخطوة من الناحية الدستورية، فهي غير قادرة عمليا على ذلك، ولا تملك مقومات تمريره كما سيرد ذكره لاحقا، فالأمر تحكمه حسابات أخرى تتجاوز الأحزاب السياسية وترتبط أساسا بالإستقرار السياسي للدولة، كما أن طبيعة النظام السياسي في المغرب لا تسمح بهكذا مبادرات دون ضوء أخضر منه، لكنه ليس مستبعد.

وإذا كان الدستور المغربي قد منح مجلس النواب الحق في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، فقد قيده من جهة ثانية بشروط وإجراءات أعاقت فعاليته كإجراء رقابي مهم، تشكل درعا واقية لضمان إستقرار الحكومة في مواجهة البرلمان، فمنذ إستحداث هذا الحق لم تشهد الحياة البرلمانية ممارسة هذا

1- Bernard Chantebout: (Droit constitutionnel et science politique), Armand colin ,16ème , édition Paris, 1999, p: 427

الحق سوى مرتين دون تحقق الغاية منهما، وهما:

ملتمس الرقابة الأول: كان في أول ولاية تشريعية حين لجأت المعارضة وفقا للفصل **81** من دستور **1962** إلى تقديم ملتمس الرقابة ضد حكومة السيد "اباحنيني" وحملها على الإستقالة في **15** يونيو **1964**، وقد جاءت هذه المبادرة التي خلفت ضجة سياسية وإعلامية قوية إستمرت أسبوعا كاملا من طرف الفريق النيابي للإتحاد الوطني للقوات الشعبية برئاسة "السيد عبد اللطيف بنجلون"، بعد أن وقع هذا الملتمس من طرف **24** نائبا، أي ما يفوق النصاب القانوني المطلوب في التوقيع المتمثل في عشر أعضاء مجلس النواب (أربعة عشر توقيعا) (**1**).

وجه هذا الملتمس ضد السياسة الإقتصادية والمالية والإجتماعية التي إنتهجتها الحكومة، حيث كال نص الملتمس إتهامات لحكومة "ابا حنيني" بالمساهمة في إستفحال الأزمة الإقتصادية التي تعاني منها البلاد، وإقدامها على إثقال كاهل الشعب بالجبايات والضرائب المختلفة المباشرة والغير المباشرة، في الوقت الذي إنخفض فيه مستوى المعيشة من جهة، وإرتفعت أثمان بعض المواد الإستهلاكية الأساسية كمادة السكر من جهة ثانية (**2**)، فمعلوم أن هذه المادة تعرف إقبالا كثيفا لدى المغاربة وخاصة ساكنة البوادي التي كانت تمثل آنذاك حوالي ثلثي سكان المغرب، الشيء الذي جعل من المعارضة تقف ضد القرارات الحكومية والوقوف موقف المدافع عن هاته الفئة من المغاربة، إذ لطالما إعتبرت نفسها أنها الطرف المعني أكثر من غيرها للقيام بذلك (**3**).

أفرز ذلك نقاشا حادا بين المعارضة والحكومة، بل وحتى نواب من داخل الأغلبية نفسها بحيث إتخذ بعض النواب موقفا مضادا للحكومة، وقد تم نقل المناقشات على شاشة التلفزة وأمواج الإذاعة الوطنية بشكل أراد به ممثلوا الحكومة من خلالها أن تكون محاكمة عمومية لحزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية وفريقه البرلماني

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955 إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 507، أنظر أيضا: خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص: 197، أنظر أيضا : ليلي الإدريسي العزوزي- هشام عميري: (ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي)، مجلة إتجاهات سياسية، العدد السابع، المركز العربي الديموقراطي، برلين ألمانيا، أبريل 2019، ص: 100، أنظر أيضا: محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، المرجع السابق، ص: 91، أنظر أيضا: فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 88

2- مصطفى العيدي: (التجربة البرلمانية الأولى بالمغرب من خلال أرشيف الديبلوماسية الفرنسية وجريدة المحرر)، مجلة الدراسات المندمجة في العلوم الإقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل، المجلد 1، العدد1، سنة 2021، ص: 9

3- نفس المرجع، ص: 9

أمام الشعب المغربي (**1**).

أظهرت هذه المناقشات التي دامت لمدة خمسة أيام على لسان الإتحاد الوطني للقوات الشعبية، إدانة أغلب أعضاء مجلس النواب لحكومة "أحمد با حنيني"، خاصة مع الموقف الذي إتخذه نواب الحركة الشعبية بالمجلس بالرغم من إمتناعهم عن التصويت لصالح الملتمس، لكن رغم ذلك لم تسفر نتيجة التصويت المعلن عنها في جلسة مساء يوم الخميس **25** يونيو **1964** بمجلس النواب عن قبول ملتمس الرقابة، بسبب عدم نيله النصاب الدستوري المطلوب المتمثل في **73** صوتا لإرغام الحكومة على الإستقالة، إذ لم يحصل سوى على ستون صوتا (**2**).

بالرغم من فشل هذا الملتمس في إسقاط الحكومة فقد كانت له أثار سياسة تمثلت في إقدام الملك على تعديل حكومي جزئي بتاريخ **20** غشت **1964**، أقيل بموجبه وزراء بصفة فردية وتعويضهم بوزراء جدد بعد مطالبة المعارضة بعقد دورة إستثنائية لمجلس البرلمان لدراسة ثلاث مشاريع مقترحات قوانين، تعلقت بالصحافة الأجنبية الصادرة بالمغرب، وبتأميم بعض المنشآت الصناعية، والإصلاح الفلاحي (**3**).

ملتمس الرقابة الثاني: كان بتاريخ **14** ماي **1990**، وذلك عملا بالفصل **75** من دستور **1972** ضد حكومة السيد عز الدين العراقي، بمبادرة من المعارضة التي كانت مشكلة أنذاك من أحزاب الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية، والإستقلال ومنظمة العمل الديموقراطي الشعبي، إضافة إلى الكونفيدرالية للشغل، حيث لامس مضمون الملتمس مجموع القضايا التي تسببت في تردي وتدهورالوضعية الإقتصادية والإجتماعية

1- جون واتر بوري: (أمير المؤمنين: الملكية والنخبة السياسية المغربية)، ترجمة: عبد الغني أبو العزم وعبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر، الطبعة الثالثة، الرباط 2013، ص: 350، أنظر أيضا: عبد الرحمان اليوسفي: (أحاديث في ما جرى - شذرات من سيرتي كما رويتها لبودرقة-)، الجزء الأول، إعداد امبارك بودرقة (عباس)، دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، فبراير 2018، ص: 100

Voir aussi:Abedrrahim Ouardighi: (Le Maroc de la vie parlementaire à l'état d'exception:1963-1965), édition Moncho, Rabat 1984, p: 83

2- مصطفى العيدي: (التجربة البرلمانية الأولى بالمغرب من خلال أرشيف الديبلوماسية الفرنسية وجريدة المحرر)، المرجع السابق، ص:11، أنظر أيضا : ليلي الإدريسي العزوزي- هشام عميري: (ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 100 ، أيضا: خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي- دراسة مقارنة-)، المرجع السابق، ص ص: 197-190

3- عبد الكريم غلاب: (التطور النيابي والدستوري في المغرب من 1908 إلى 1977)، المرجع السابق، ص: 217-216، أنظر أيضا: أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 507

للمغرب، يمكن إجمالها في ما يلي (**1**):

- العجز المالي الذي أدى إلى المزيد من القروض وتفاقم الميزانية.

- تدهور الظروف الإجتماعية خاصة إرتفاع معدلات البطالة التي أدت الى إضطرابات متوالية في عدد من القطاعات، فضلا على تراجع الدخل الوطني، وعجز ميزان الأداءات وإرتفاع الأسعار وتجمد الأجور، وتدني مستوى المعيشة.

- إنعدام أي حوار إيجابي داخل المؤسسة البرلمانية بين الحكومة والمعارضة.

لم يختلف مصير هذا الملتمس عن الملتمس الذي قدم في سنة **1964**، ذلك أنه هو الآخر لم يحرز على الأغلبية المطلوبة لإسقاط الحكومة، بعد أن رفض من أغلبية **200** نائب، فيما لم ينل موافقة سوى **82** عضوا بمجلس النواب، ليشكل مرة أخرى شرط الأغلبية المطلقة عائقا دستوريا في وجه رغبة مبادرة المعارضة بإسقاط الحكومة (**2**).

وبالرغم من فشل هذا الملتمس من تحقيق غاية إسقاط الحكومة، فقد كانت له هو الأخر أثارا سياسية مهمة، تمثلت في الإصلاح الدستوري لسنتي **1992** و**1996**، وإن كانت هذه الإصلاحات لم تمس بصورة مباشرة مسطرة تقديم ملتمس الرقابة، فإنها قد ساهمت في إعادة الملك النظر في معايير تشكيل الحكومة التي تعمل معه، وضوابط تفعيل الرقابة البرلمانية، بالإضافة إلى تجربة التناوب الحكومي التي أعطت لصاحب متلمس الرقابة (الإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية) أن يقود الحكومة في عام **1998**، وكذلك إنشقاق مجموعة من الأحزاب من بينها حزب الحركة الشعبية سنة **1991** وظهورأحزاب جديدة (**3**).

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 314، أنظر أيضا: فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة- دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والدستور المغربي لسنة 2011)، المرجع السابق، ص: 89

2- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي- من حكومة 1955إلى حكومة 1985)، المرجع السابق، ص: 508، أنظر أيضا: فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة قانونية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 211

3- ليلي الإدريسي العزوزي- هشام عميري: (ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي)، المرجع السابق، ص: 101، أنظر أيضا: خدوجة المخلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي)، المرجع السابق، ص ص: 199-198

وبالعودة إلى مقتضيات تحريك ملتمس الرقابة في دستور **2011**، يتضح أن نجاح النواب في تحقيق ذلك يبقى أمر صعبا إن يكن مستحيلا في ظل أغلبية قارة تدعم الحكومة، مقابل ضعف أحزاب المعارضة وعدم قدرتها على التكتل بغية بلوغ النصاب الدستوري المطلوب.

فمن العوائق التي قد تحول دون تفعيل هذه الآلية على أرض الواقع حصر المشرع الدستوري المغربي حق مجلس النواب بتقديم ملتمس الرقابة ضد الحكومة في مرة واحدة بالسنة، ما قد يجعل المجلس في كثير من المرات يتحفظ في توظيف هذه الآلية، بل لا يملك حتى جرأة التفكير في ذلك، لاسيما في ظل إستمرار لازمة عدم القدرة المعارضة على تحقيق النصاب القانوني الذي تتطلبه الموافقة على ملتمس الرقابة، ما جعله نصا مهجورا.

ثم من جهة ثانية، لم يحدد المؤسس الدستوري المغربي المدة الواجب على الحكومة تقديم إستقالتها فيها وكذلك التاريخ الذي يبدأ منه سريانها، فلو كانت الإستقالة تقدم وجوبا عند تبني مجلس النواب لملتمس الرقابة فمتى يتعين عليها القيام بذلك؟ هل تعتبر مستقيلة من ذلك التاريخ؟ أو من تاريخ تقديم الإستقالة؟ أو من تاريخ قبول إستقالتها من طرف الملك؟

أمام حالة الغموض هاته تبقى كل الإحتمالات واردة مع تغليب إعتبار الحكومة مستقيلة من تاريخ الموافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، وتكون بذلك إجراءات تقديم الإستقالة أمام الملك وقبولها من باب الشكليات في ظل سكوت النص الدستوري عن ذلك.

لذلك تقتضي الحاجة وتجنبا لحالة الفراغ المترتبة عن تنحي الحكومة عن السلطة أن تتولى الحكومة المستقيلة تسيير الأمور العادية لغاية تشكيل حكومة جديدة، هذا مع العلم أن المشرع الدستوري المغربي قد أشار فقط في الفقرة الأخيرة من الفصل**47** (**1**) من دستور**2011** لحالة نهاية مدة الإنتداب الطبيعية للحكومة، مستبعدا حالة نهاية مهام الحكومة الفاقدة لثقة البرلمان نتيجة تحريك ملتمس الرقابة ضدها، وهل يمكن لها أن تحظى بفرصة تسيير الأمور الجارية لغاية تشكيل حكومة جديدة أم لا؟

ولعل مبرره في ذلك يعود لغياب واقعة فعلية لإستقالة الحكومة جراء تقرير مسؤوليتها عن طريق ملتمس الرقابة في تاريخ النظام السياسي المغربي، وإستحالة حصول ذلك اليوم في ظل القيود المفروضة.

1- نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: ((تواصل الحكومة المنتهية مهامها، في تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل حكومة جديدة)).

بخلافه نص المشرع الدستوري الموريتاني بشكل صريح على أنه في حالة تقرير مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة تقدم الأخيرة إستقالتها بشكل فوري (**1**).

أما بالنسبة للنظام الفرنسي ففي ظل خلو دستوره من أي تنصيص على المدة التي تلزم رئيس الجمهورية قبول إستقالة الحكومة، أثار قرار "شارل ديغول" بتأجيل قبول إستقالة حكومة "جورج بوبيدو" السالف ذكرها إلى اليوم الموالي لتاريخ الإستفتاء الشعبي المقرر في **28** أكتوبر **1962**، إعتراض مجلس الدولة الفرنسي على هذا التصرف في قراره المؤرخ في **19** أكتوبر **1962**، برفضه أن تبقى الحكومة خلال هذه الفترة محتفظة بنفس سلطات الحكومة العادية، بل تبقى فقط مكلفة بتصريف الأمور العادية (**2**).

تبعا لذلك، يبقى المبرر الوحيد للمشرع الدستوري بالمغرب أو أي بلد أخر في تشديد نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة يكمن في عدم التضحية بالحكومة بإسقاطها والحرص على ضمان تنفيذ برنامجها. وبشكل عام تتميز هذه الوسيلة الرقابية بجمودها وصعوبة تحريكها نظرا لتشديد الشروط المطلوبة في ذلك، وبنوع التركيبة البرلمانية من جهة ثانية، خاصة أن رئيس الحكومة والوزراء هم يعينون من الأغلبية البرلمانية، ثم إن وجود أغلبية بهذا الشكل قد همش دور الأقلية في إتخاذ أي مبادرة ضد الحكومة، الأمر الذي أضر بفعالية هذه الآلية لدرجة جعل من المجلس المخول له تحريك ملتمس الرقابة لا يفكر حتى في مباشرة إجراءاتها الأولية لصعوبة تحقق شروطها، ما يفضي بالتالي إلى تعطيل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، لتبقى قائمة فقط أمام الملك.

الفقرة الثالثة: وظيفة البرلمان في تقييم السياسات العمومية.

تعتبر وظيفة تقييم السياسات العمومية إحدى الإتجاهات الحديثة للتدبير العمومي، ومدخلا حقيقيا لإرساء قواعد الحكامة الجيدة، وهي آلية فعالة تساعد على إستيعاب وفهم طرق تنفيذ الحكومة لمخططاتها وبرامجها العامة، كما أنها عملية تؤكد على أهمية البرلمان كأحد الفاعلين الرسميين في مجال السياسات العمومية، وحتى تكون عملية التقييم أكثر رسمية قام المشرع الدستوري المغربي سنة **2011** سيرا على نهج عدد من دساتير الأنظمة المقارنة بالنص على دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، ووضع جملة من الآليات لتفعيله.

1- جاء في المادة 75 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 والمعدل سنوات 2007 و2012 و 2017 ما يلي: ((يؤدي التصويت المناوئ أو المصادقة على ملتمس الرقابة)).

2- Bernard Chantebout: (Droit constitutionnel et science politique), op. cit, p: 582

ومن أجل القيام بدوره بشكل كامل وضع المشرع الدستوري عدد من المؤسسات الدستورية رهن طلبه لمساعدته في ذلك. فما التأثير الذي يمكن أن يحدثه البرلمان على مستوى بنية السياسات العمومية على ضوء ما هو متوفر لديه من إمكانيات قانونية ومادية؟

أولا: الإطار الدستوري لدور البرلمان في تقييم الساسيات العمومية.

عزز دستور **2011** سلطات البرلمان بإختصاص مهم يتمثل في إسناده صلاحية تقييم السياسات العمومية، وكان من اللافت أن يعمد المشرع المغربي خلافا لسنته السابقة في الدساتير الخمس السالفة بجمع إختصاصات البرلمان وصلاحياته في فصل واحد، بل الأكثر من هذا فقد نص ولأول مرة على منحه وظيفة تقييم السياسات العمومية كإختصاص أصيل ينضاف إلى المهمتين التقليديتين – التشريع والمراقبة–، نتيجة لظهور مجموعة من المبادئ التي يقتضي الأمر مراعاتها أثناء صياغة وتنفيذ السياسات العمومية الموضوعة في ظل إقتصار البرلمان على وظيفتي التشريع والمراقبة، لذلك تطلب الأمر إسناد البرلمان وظيفة تقييم السياسات العمومية لمسايرة التحولات التي أنتجت مشروعية يسميها بعض الباحثين (**1**) مشروعية معاصرة تقوم على مبادئ الفعالية والنجاعة، على ذلك نص الفصل **70** من الدستور في فقرته الثانية على أنه: ((يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية)).

ما يعني أن المشرع المغربي حصر التقييم على السياسات العمومية دون السياسات العامة للدولة أو السياسات القطاعية، إنسجاما مع الفصل **92** الذي ميز بين السياسات العمومية والسياسات القطاعية؛ فالسياسات العمومية على خلاف السياسات العامة يقتصر عرضها للمناقشة على المجلس الحكومي دون المجلس الوزاري، كما أنها لا تتعلق بقطاع وزاري محدد فهي سياسات مشتركة بين عدة قطاعات، بحيث تصبح إختصاصا حكوميا وليس وزاريا. وإذا كان مضمون الفصل **70** يقر بأن تقييم السياسات العمومية يختلف عن مراقبة العمل الحكومي، بحيث يبقى الغرض من رقابة البرلمان لعمل الحكومة هو إمكانية تحميلها مسؤولية أعمالها، مع إمكانية إنهاء مهامها أو إستقالة أحد أفرادها، فإنه بالمقابل يوضح بشكل ملموس الملامح المعبرة عن طبيعة هذه التقنية وحدودها المتمثلة في عدم إثارة المسؤولية السياسية للحكومة إلا في حالات محددة دستوريا، والتي لا ترتبط بأي شكل من

1- عبد الرحيم بوزياني: (رهانات الإرتقاء بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية في المغرب)، مجلة العلوم السياسية والقانون، المجلد 5، العدد 27، المركز الديموقراطي العربي، برلين، ألمانيا، مارس/آذار 2021، ص: 50

الأشكال بالتقييم البرلماني، إذ يمكن للحكومة وبحسب مقتضيات الفصل **103** من الدستور ربط مواصلة مهامها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به رئيسها في موضوع السياسات العامة، أو في حال تنفيذ السياسة المكلفة بتنفيذها بحسب الفصل **93** من الدستور(**1**).

في ذات السياق، يأتي إسناد هذا الإختصاص الجديد للبرلمان توسعة للصلاحيات وتجسيدا لمفهوم المشرع الدستوري المرن لمبدأ فصل السلط القائم على توازن تلك السلط وتعاونها، مما يقتضي أن ممارسة البرلمان لهذه الصلاحية ينبغي أن تظل في هذا الإطار (**2**)، ويشار في هذا الإطار أن التقييم ليس بمجرد عمل تقني فحسب، بل إنه مسلسل بطابع سياسي خالص، فالسياسات موضوع التقييم هي في الأصل نتيجة لقرارات سياسية، وهذا التقييم محكوم بدينامية الفضاء السياسي، فهو في النهاية مسائلة لشرعية الأهداف المحققة، ومدى النفع الذي يمكن أن تعود به على المجتمع.

وهو ما سعى له نص الفصل **101** من الدستورالمغربي بتكريسه بالنص على أنه: ((يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أومن أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، كما تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها)).

يتضح من ذلك أن المشرع الدستوري المغربي حرص على الفصل بين الآليات الرقابية التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وبين تقييم السياسات العمومية، بحيث لم يخلط بين جلسات مسائلة الحكومة والجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، وذلك خلافا لنظيره الفرنسي الذي ربط بين رقابة البرلمان لعمل الحكومة وتقييمه لعملها وسياستها (**3**).

ما يفيد وضع نوع من التمايز الدلالي والوظيفي بين وظيفة تقييم السياسات العمومية والوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، لكن من دون الفصل التام بينها، وإنما ضبط علاقة التلازم والتكامل بين هذه الوظائف، فلا

1- عبد الرحيم بوزياني: (رهانات الإرتقاء بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية في المغرب)، المرجع السابق، ص: 51

2- رشيد المدور: (تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 03 / العـدد: 01، 2020، ص ص: 253-251

3- ينص الفصل 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 في فقرته الرابعة على التالي: ((يخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة)).

ريب أن تعزيز أدوار البرلمان بإختصاص تقييم السياسية العمومية يشكل دعامة لمهام التشريع والرقابة، بحكم أن مخرجات تقييم السياسة العمومية يمكن الإستفادة منها وتوظيفها في الرقابة على السلطة التنفيذية، كما أنهايمكن أن تؤدي إلى مراجعة التشريعات المتعلقة بالسياسيات العمومية موضوع التقييم إما بالتغيير أو الإتمام أو الإلغاء (**1**).

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه قبل دستور **2011** كانت فرص البرلمان الدستورية في تقييم السياسات العمومية نادرة الحدوث، حيث كانت تأتي في فترة متزامنة مع مناقشة ملتمس الرقابة الخاص بمجلس النواب، أو ملتمس المسألة المقدم من مجلس المستشارين، وما دون هاتين المناسبتين كان البرلمان يتحين فرصة مناقشة مشاريع قوانين المالية وتوظيفها في مناقشة السياسات العمومية وتقييمها، لا سيما عندما يتعلق الأمر بمشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية، لكن بسبب التماطل في عرض هذه الأخيرة على البرلمان لم تكن تلقى أي إهتمام من قبل أعضاء البرلمان (**2**).

لهذا السبب إحتل مطلب إخضاع السياسات العمومية للتقييم مكانة مركزية ضمن المطالب التي وردت في مذكرات الأحزاب السياسية والهيئات النقابية والمنظمات المدنية، التي تم رفعها للجنة الإستشارية التي كلفت من قبل الملك بإعداد مشروع دستور جديد بعد خطاب **9** مارس **2011**، والتي دعت فيها إلى ضرورة ضبط التوجهات الأساسية، وتحديد مجالات مناقشة وتقييم السياسات العمومية، والتحديد لدور المؤسسات الدستورية في ذلك، عبر دسترة وظيفة التقييم كصلاحية أصيلة للبرلمان وتمييزها عن باقي الآليات الرقابية (**3**).

وهو ما تم فعلا حيث جاء دستور **2011** منسجما مع فورة مطالب الحوارالعمومي بتدعيم موقع البرلمان في بنية النظام السياسي المغربي، في إطار توجه جديد يرمي التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية، عبر جعل وظيفة تقييم السياسات العمومية وإنجاحها جزء أساسيا من وظائف البرلمان، وذلك على غرار ماهو معمول به على المستوى الدولي في إطار الأنظمة البرلمانية، حيث لا تنتهي مهمة البرلمان بمجرد منح الثقة للحكومة وتنصيبها، وإنما يستمر عمله من خلال تتبع وتقييم كل ما إلتزمت به بالأخيرة سابقا، في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتقويم وتحسين الفعل العمومي وتحقيق عناصر الحكامة الرشيدة.

1- رشيد المدور: (تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي)، المرجع السابق، ص: 254

2- نفس المرجع، ص: 250

3- حسن طارق: (مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية)، منشورات الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الإنسان، 2014، ص ص: 25-23

وما يجدر التذكير به أن الإرهاصات المغربية الأولى لتقييم السياسات تعود لثلاث محطات رئيسية: الأولى لحظة التعميم الواسع للتقرير الصادرعن البنك الدولي سنة **1995** بطلب من الملك الراحل الحسن الثاني، والثانية كانت بمناسبة صدور التقرير التقييمي لسياسة البلاد بعد مرور خمسين سنة من الإستقلال (تقرير الخمسينية)، وهو التقرير الذي دعى لضرورة خلق بنيات مؤسسية تهتم بتقييم السياسات العمومية خاصة في ظل غياب ثقافة التقييم لدى أعضاء البرلمان، لأسباب قانونية ومعيارية، وسوسيولوجية وبشرية، مع عدم تكريس ثقافة التقييم كممارسة طبيعية لدى الأجهزة الحكومية، أما المحطة الثالثة فكانت بمناسبة خطاب العرش سنة **2009** والذي دعى فيه العاهل المغربي محمد السادس: ((بضرورة نهج أنجع السبل الكفيلة بضمان التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وإحكام التنسيق، والأخذ بالتقييم المستمر للسياسات العمومية، وذلك في تفاعل إيجابي مع التحولات الدولية)) (**1**).

كذلك ينبغي عدم الإغفال بالتذكير أن بروز الإهتمام بتقييم السياسات العمومية يعود لما بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة لدى بعض الأنظمة الأنكلوساكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، في محاولة لإضفاء نوع من العقلانية العلمية على صناعة القرار بالعمل العمومي، بالتركيز على الكفاءة والفعالية في عملية التقييم وتحسين جودة الخدمات وتعزيز المساءلة؛ وفي هذا السياق ينبغي إستحضار المكانة المهمة للمكتب العام للحسابات**GAO** من الناحية المؤسساتية والذي يعد وكالة تابعة للكونغريس المتمتع بإستقلالية تامة عن الجهاز التنفيذي، وبقوة هائلة سواءا على مستوى الموارد البشرية أو المالية التي يستطيع توفيرها (**2**).

وتأتي التجربة البريطانية في مستوى ثان، وإن كانت ليست بالعمق التاريخي للنموذج الأمريكي، فهي تندرج في محيط مؤسساتي مغاير، إذ يتموقع التقييم داخل السلطة التنفيذية، وتنشطه وزارة رائدة هي وزارة المالية، ورغم ذلك فأوجه التشابه موجودة بن التجربتين على صعيد المرجعية المنهجية والمذهبية، فمع وصول Margaret Thatcher إلى الحكم أدى هذا إلى إحداث تغيير جذري على مستوى الإدارات أين قامت بإجراء إختبارات حول مختلف الخدمات الإدارية المقدمة، حيث ركزت هذه الأخيرة على الكفاءة والفعالية، وفي سبيل ذلك قامت بإنشاء وحدة إستراتيجية الكفاءة The efficiency strategy unit

1- دلال بوعتروس – محمد دهان: (مأسسة تقييم السياسات العمومية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، عدد 3، ديسمبر 2019، ص: 124

2- Steve Jacob: (Approche comparative des politiques d'évaluation), revue du Centre d'études et de recherches en administration publique de l'ULB, N° 1, 2000, p: 92.

، غير أن الممارسات التقييمية عرفت طريقها في بريطانيا مع ظهور التسيير العمومي الحديث New Management Public، أين تم وضع العديد من هيئات التقييم منها المكتب الوطني للتدقيق NationalAudit Office(NAO)، ولجنة التدقيق (**1**).

أما بالنسبة للتقييم في فرنسا فقد ظهر متأخرا نوعا ما مقارنة مع الدول الأنجلوساكسونية، حيث إهتمت بمأسسة تقييم السياسات في بداية سنة **1990**، أين وضع الوزير الأول Rocard Michel الخطوة الأولى لمأسسة تقييم السياسات العمومية من خلال المرسوم الصادر في **22** يناير **1990** الذي نص على إنشاء اللجنة المشتركة بين الوزارات تتمثل في مجلس المحاسبة المكلف بالتقييم، والمجلس العلمي للتقييم، لتستقر التجربة البرلمانية الفرنسية بعد الإصلاح الدستوري سنة **2008** بمنح هذه المهمة لمجلس المحاسبة والتقييم (**2**).

ثانيا: آليات ممارسة البرلمان لإختصاص تقييم السياسات العمومية.

لم يكتف المشرع الدستوري بإقرار إختصاص تقييم السياسات العمومية للبرلمان، وإنما عمل من أجل تفعيله على إيجاد آليات دستورية لمأسسة التقييم كرهان للتدبير الديمقراطي للشأن العام، وذلك من خلال آليتي الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، وعرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان.

1- الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

شكل عقد جلسة عمومية سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها تطبيقا لمقتضيات الفصل **101**،أبرز الآليات التي خصها دستور **2011** بالبرلمان في ممارسته لوظيفة تقييم السياسات العمومية؛ على أساس أن تفيد هذه التقنية مناقشة البرلمان لحصيلة السياسات العمومية ونتائجها، وقياس تأثيراتها على الفئات المعنية بها، والوقوف على مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياسا بالأهداف المسطرة وتحديد العوامل المؤدية لبلوغها.

وتعكس هذه الجلسة رغبة المشرع المغربي في إدراج مناقشة وتقييم السياسات العمومية في صلب العمل البرلماني، فلما أراد مجلس النواب تفعيل المقتضيات الدستورية للفقرة الثانية للفصل **101**، نص في المادة **48**

1- Bernard Perret: (L'évaluation des politiques publiques), édition, La Découverte, Paris, 2008, p: 64

2- حسن طارق: (مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية)، المرجع السابق، ص: 20

من نظامه الداخلي لسنة **2012** على تخصيص اللجان الدائمة إجتماعات لتقييم السياسات العمومية بالنسبة للقطاعات التي تدخل ضمن إختصاصاتها، لكن بعد إحالة النظام الداخلي لمجلس النواب على أنظار المجلس الدستوري للبث في مطابقته لأحكام الدستور، صرح الأخير بأن ما تتضمنه المادة **48** من إمكانية تقييم السياسات العمومية من قبل اللجان الدائمة هو مخالف للدستور؛ مستندا في ذلك على مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل **101** التي تنص على أن تقييم السياسات العمومية يتم من قبل البرلمان في من خلال جلسات عمومية وليس من خلال اللجان البرلمانية الدائمة (**1**).

وهو ما أكده أيضا النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة **2013** في مادته**211** التي نصت على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان بالنصف الأول من دورة أبريل لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها وفقا للفقرة الثانية من الفصل **101** من الدستور، مؤكدا في نفس الوقت في مادته **214** على الدور الهام الذي تضطلع به اللجان الدائمة في التحضير للجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، فضلا عن دورها الإستطلاعي والإخباري (**2**).

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** فقد كان أكثر تقدما من سابقيه بعد أن فصل في مسألة مضمون وكيفية تقييم السياسات العمومية، بتخصيصه للباب السابع منه لمسألة مناقشة وتقييم السياسات مناقشة العمومية، شأنه في ذلك شأن النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020** الذي خصص بدوره بابا للمناقشة وتقييم السياسات العمومية وهو الباب السادس .

وفقا لذلك، جاء في المادة **287** من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2017** على أنه يخصص مجلس النواب في تقييميه للسياسات العمومية جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية موضوع التقييم، وهونفس المقتضى الذي حملته المادة **308** من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2020**.

أما على مستوى تحديد السياسات نصت المادة **289** من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة **311** من

1- رشيد مدور: (تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي)، المرجع السابق، ص: 255، أنظر أيضا: حسن طارق: (مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية)، المرجع السابق، ص: 31

2- عبد الرحيم بوزياني: (رهانات الإرتقاء بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية في المغرب)، المرجع السابق، ص: 53

النظام الداخلي لمجلس المستشارين، على تولي المجلسان تحديد مواضيع السياسات العمومية المراد تقييمها بناءا على إقتراح من رؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية بداية السنة التشريعية، كما يمكن أن يعمد إلى برمجة متعددة السنوات.

وتقدم إقتراحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة، أو البرنامج المطلوب إخضاعه للتقييم.

ثم بعد ذلك، يحدد مكتب كل مجلس تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية ويحيط رئيس الحكومة بذلك، إثره يتولى مكتب كل مجلس عرض تقارير مجموعات العمل الموضوعاتية على الجلسة، على أن تنظم ندوة الرؤساء المناقشة (**1**).

بالموازاة مع ذلك، يمكن لرئيس كل مجلس طلب الإستعانة بخبرة المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، أو المجلس الأعلى للحسابات، أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أو إلى أي هيئة من هيئات الحكامة المنصوص عليها من الفصل **161** إلى **170** من دستور **2011**، بحسب الحاجة إليها، لإبداء الرأي، أو إعداد دراسة، أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم (**2**).

أما على مستوى حصيلة مجلس النواب في تقييم السياسات العمومية فقد إتسمت بالمحدودية، إذ شهدت السنة الخامسة من الولاية التشريعية **2011-2016** أول تمرين عملي لصلاحية تقييم السياسات العمومية، بعد أن عقد المجلس جلسة سنوية خصصت لمناقشة السياسات العمومية للحكومة في مجال التنمية القروية، بتاريخ **3** غشت **2016** (**3**)، وأحدث لهذا الغرض بموجب المادة **290** (**4**) من نظامه الداخلي لسنة **2017** لجنة موضوعاتية مكلفة بتقييم برنامجين للتجهيز بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب اللذين ينفذهما المكتب الوطني للماء الصالح للشرب، وهما: البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PERG)(**5**)

1- المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017، والمادة 315 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

2- المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017، والمادة 313 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020

3- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان 2015-2016، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 67.

4- تنص الفقرة الثالثة من المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017 على أنه: ((يدعو مكتب المجلس إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الإنتداب الذي أعده)).

5- تقرير مجوعة العمل الموضوعاتية حول: تقييم البرنامج الوطني المندمج لتزويد العالم القروي الماء الصالح للشرب، سنة 2014، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

؛ وبرنامج الكهربة القروية الشمولي للشرب والكهرباء (PERG) (**1**).

أما المرة الثانية التي مارس فيها مجلس النواب فيها مجلس النواب صلاحية تقييم السياسات العمومية، فكانت خلال الولاية العاشرة **2016-2021** بدورة أكتوبر**2017-2018**، حيث عقد المجلس جلسة عمومية بتاريخ **24** أبريل **2018**، تمحورت حول تقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني لفك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية (**2**).

بهذا الخصوص، قامت مجموعة العمل الموضوعاتية المسؤولة عن تقييم البرنامجين المذكورين بصياغة ثلاثة أسئلة تقييمية، كما قامت بتحديد المعايير المستخدمة في كل منهما لتقييم النجاحات أو صعوبات التنفيذ. وقد أسفرت جميع هذه الأسئلة عن نتائج وتوصيات مدعومة بتحليل النتائج النوعية والكمية، كما ركزت على مدى التماسك الداخلي للبرامج، وقيمتها الإجتماعية والإقتصادية، ومدى أهمية أهدافها في ضوء المتغيرات.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين فقد كان أكثر دينامية من مجلس النواب بممارسته لهذا الإختصاص أربع مرات، هي كالتالي:

الأولى: كانت خلال السنة التشريعية الرابعة (**2014-2015**) من الولاية البرلمانية التاسعة -**2011** **2016**، خصص موضوعها لتقييم السياسات العمومية الحكومية المتعلقة بالحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية بتاريخ **23** يوليوز **2015**(**3**)، أما الجلسة العمومية الثانية فكانت خلال السنة التشريعية الخامسة لنفس الولاية البرلمانية (**2015-2016**) بتاريخ **5** غشت **2016**، تمحورت حول حصيلة السياسة العمومية للحكومة المرتبطة بإنتاج الثروة (**4**)، أما الجلسة العمومية الثالثة فكانت في السنة الثالثة (**2018-2019**) للولاية البرلمانية العاشرة (**2016-2021**) في **11** فبراير من سنة **2019**، خصص موضوعها

1- تقرير مجوعة العمل الموضوعاتية حول: تقييم برنامج الكهربة القروية الشمولي دورة أبريل 2016، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

2- تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول: التنمية القروية مجال المناطق الجبلية: مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، دورة أكتوبر 2017-2018، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

3- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان 2014-2015، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 64.

4- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان 2015-2016، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 67.

لتقييم السياسة العمومية المتعلقة بالمرفق العمومي (**1**).

فيما عقد المجلس جلسته الرابعة المقررة عن السنة التشريعية **2019-2020**، بالرغم من إنجاز اللجنة الموضوعاتية المؤقتة لتقريرها الذي خصص لتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالإستراتيجية الوطنية للماء **2020 -2009**(**2**).

2- عرض الحصيلة المرحلية للحكومة أمام البرلمان.

تفعيلا لأحكام الفقرة الأولى للفصل **101** من الدستور يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة.

وبالعودة للشروط الشكلية لهذا الإجراء فهو يجري إما بمبادرة من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو بطلب من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، دون تعريض الحكومة للمساءلة، بحيث تلي هذه التقنية مناقشة من قبل مجلسي البرلمان من دون تصويت.

ما يعني أن عرض رئيس الحكومة للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام مجلسي البرلمان يأتي بشكل تلقائي من طرفه، نهاية نصف مدة الإنتداب الحكومي ومن دون تعريض الحكومة للمسائلة، بحيث تبقى الغاية من هذه الوسيلة الرقابية هو تعزيز الحوار وتبادل للمعطيات بين الحكومة والبرلمان، أي أنها تؤكد على إستمرار للإلتزامات المتبادلة بين الطرفين من خلال رد رئيس الحكومة على إستفسارات النواب والمستشارين بالبرلمان.

جدير بالذكر، أنه لم تنص أي من الدساتير المغربية السابقة منذ سنة **1962** على أي مقتضى يتعلق بتقديم حصيلة العمل الحكومي أمام البرلمان كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، لكنها لم تمنع الحكومة في شخص وزيرها الأول من التقدم أمام البرلمان لعرض حصيلة عملها والتواصل مع مختلف الأحزاب السياسية، لاسيما المعارضة (**3**).

فعلى مستوى الممارسة كان الوزير الأول لحكومة التناوب السيد عبد الرحمن اليوسفي أول من سن هذه السنة

1- تقرير اللجنة الموضوعاتية المؤقتة المرتبطة بتقييم السياسات العمومية للمرفق العمومي لسنة 2019، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين.

2- تقرير اللجنة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم الإستراتيجية الوطنية للماء 2020-2009، يناير 2021، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين.

3- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي في ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 304

الدستورية، بتقديم حصيلة عمل حكومته المرحلية أمام غرفتي البرلمان سنة **2000**، ليصير بذلك عرفا دستوريا تكرر مع حكومتي إدريس جطو وعباس الفاسي (**1**)، لغاية إقرار دستور **2011** الذي عمل على دسترة هذه الآلية الرقابية، وعلى ضوئه تم تفعيل هذه الصلاحية من لدن رئيس الحكومة في مناسبتين، هما:

الأولى: كانت بمبادرة أول رئيس للحكومة في ظل الدستور الحالي خلال الولاية التشريعية التاسعة (**2011-2016**)، حين عقد البرلمان في السنة الثالثة من هذه الولاية بتاريخ **8** يوليوز **2014** جلسة عمومية مشتركة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين خصصت لعرض رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، وفي **21** يوليوز من نفس السنة عقد البرلمان جلسة مشتركة، خصصت للإستماع لتدخلات الفرق والمجموعات البرلمانية بخصوص مناقشة الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، وبعد ذلك عقد البرلمان في **23** يوليوز **2014** ثالث جلسة عمومية مشتركة خصصت للإستماع لرد رئيس الحكومة على تدخلات الفرق والمجموعات البرلمانية بخصوص الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة (**2**).

أما الثانية: فكانت خلال الولاية التشريعية العاشرة (**2016-2021**)، حين عقد البرلمان بتاريخ **13** ماي **2019**، جلسة عمومية مشتركة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين (دورة أبريل **2019**)، خصصت لعرض رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ثم بتاريخ **22** ماي**2019**، عقد مجلس النواب بمفرده خصصت لمناقشة عرض رئيس الحكومة خصصت للإستماع لتدخلات الفرق والمجموعات البرلمانية بخصوص مناقشة الحصيلة المرحلية للحكومة، بعد ذلك عقد مجلس النواب جلسة عمومية أخرى بمفرده بتاريخ **27** مايو **2019**، خصصت للإستماع لرد رئيس الحكومة على مداخلات الفرق والمجموعات النيابية حول الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة (**3**).

أما مجلس المستشارين، فقد عقد جلسته الخاصة بالمناقشة العامة للفرق والمجموعات البرلمانية بتاريخ الإثنين **3** يونيو **2019**، ثم عقد بعد ذلك جلسة خاصة للإستماع إلى رد رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني

1- عبد النبي كياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي في ضوء دستور 1996)، المرجع السابق، ص: 306

2- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان 2013-2014، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 51

3- نشرة مداولات مجلس النواب لدورة 30 أبريل لسنة 2019، الجريدة الرسمية للبرلمان عدد88، بتاريخ 29 ماي2019، الموافق ل25 رمضان 1440

على المناقشة العامة للحصيلة المرحلية بتاريخ الأربعاء **26** يونيو **2019** (**1**).

ثالثا: الأجهزة المساعدة للبرلمان في تقييم السياسات العمومية.

جعل الدستور المغربي لسنة **2011** من وظيفة التقييم البرلماني للسياسات العمومية موضوع مساهمة من طرف بعض المؤسسات الدستورية الإستشارية لمساعدة البرلمان في هذا المجال، في مقدمتها المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي.

1- المجلس الأعلى للحسابات.

تكريسا لعقلنة تدبيرالأموال العامة وتعزيز مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، حرص المشرع الدستوري سنة **2011** على التأسيس لمجموعة من القواعد القانونية والمبادئ المؤسساتية المتطورة لمنظومة الرقابة المالية، والتي من شأنها تدعيم مكتسبات المجلس الأعلى للحسابات. فإلى جانب مهمته الممثلة في تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، والتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، وتقييم كيفية تدبيرها لشؤونها، وتوقيع عقوبات عند الإقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة (الفصل**147**)، عمل الفصل **148** من الدستور على تعزيز العلاقة التعاونية والتفاعلية بين البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات، بالنص على تقديم الأخير مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة؛ فضلا عن تقديم أجوبة عن كافة التساؤلات أو الإستشارات حول أية قضية تتعلق بالتشريع، أو الرقابة، أو تقييم السياسات العمومية المتعلقة بالمالية العامة.

تبعا لذلك، يقدم الرئيس الأول للمجلس عرضا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان ويكون متبوعا بمناقشة، تكريسا لمبدأ شفافية المجلس وخضوعه للمتابعة، والمراقبة، والمساءلة من قبل نواب الأمة المؤتمنين على المال العام (**2**).

1- نشرة مداولات مجلس المستشارين لدورة 30 أبريل لسنة 2019، الجريدة الرسمية للبرلمان عدد72، في3 يونيو 2019، الموافق 28 رمضان 1440

2- المادة 93 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

2- المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي.

يعتبر إحدى الآليات الدستورية التي تلعب دورا بارزا في تعزيز دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، كما يعد فضاءا للحوار والتشاور لتعزيز كل ما يتعلق بالسياسات العمومية والأنشطة المرتبطة بها.

وتطبيقا لأحكام الفصل **152** من الدستور، والمادة **2** من القانون التنظيمي رقم **128.12** المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي (**1**)، يضطلع المجلس بمهام إستشارية لدى البرلمان بجانب الحكومة حول الإختيارات التنموية الكبرى، والسياسات العمومية في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والتنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، وتحليل الظرفية وتتبع السياسة الإقتصادية والإجتماعية الوطنية والجهوية والدولية، وإنعكاساتها تطبيقا للصلاحيات المنوطة به، وكذا إعداد دراسات وتقارير حول الميادين المرتبطة بصلاحياته، إضافة إلى تيسير وتدعيم التشاور، والتعاون بين الفرقاء الإقتصاديين والإجتماعيين، والمساهمة في بلورة ميثاق إجتماعي.

يكون المجلس بهذا الشأن ملزما برفع تقرير سنوي إلى الملك حول الحالة الإقتصادية والإجتماعية والبيئية للبلاد، وكذا حول أنشطة المجلس، ويوجهه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين قبل نشره في الجريدة الرسمية (**2**).

وفي سبيل التعزيز من فرص البرلمان لتقييم السياسات العمومية ومناقشتها، ألزم المشرع الدستوري عدد من المؤسسات الدستورية وهيئات الحكامة الجيدة المشار إليها الفصول من **161**إلى **170** من الدستور بتقديم عروض سنوية عن أعمالها أمام البرلمان، وتكون هذه التقارير متبوعة بمناقشة من قبل مجلسي البرلمان، وهذه المؤسسات هي: المجلس الوطني لحقوق الإنسان (الفصل **161**)؛ مؤسسة الوسيط (الفصل **162**)؛ مجلس الجالية المغربية بالخارج (الفصل **163**)؛ الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز (الفصل **164**)؛ الهيئة العليا للإتصال السمعي البصري (الفصل **165**)؛ مجلس المنافسة (الفصل **166**)؛ الهيئة

1- القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، الجريدة الرسمية، عدد 6282، الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 أغسطس2014).

2- المادة 10 من القانون التنظيمي أعلاه.

الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها (الفصل **167**)؛ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي (الفصل **168**)؛ المجلس الإستشاري للأسرة والطفولة (الفصل **169**)؛ المجلس الإستشاري للشباب والعمل الجمعوي (الفصل **170**).

بالرغم من المكتسبات الدستورية الجديدة التي تخول للبرلمان تقييم السياسات العمومية، إلا أن دوره في هذا المجال لا يزال محدودا وتعترضه بعض الإكراهات منها ذو طبيعة دستورية، ومنها ماهو ذو طبيعة علمية وتقنية وبشرية.

تأتي في مقدمة هذه الإكراهات ماهو ذو طبيعة دستورية، وتتمثل في:

- العقلنة البرلمانية: خضع البرلمان المغربي منذ البداية لمجموعة من المؤثرات كيفت عمله وجعلت أدواره محدودة خلافا لما كان منتظرا منه، بل يمكن القول إنه ولد مقيدا بنص أول وثيقة دستورية **1962**، وغيرها من الوثائق التي تلتها، وهو ما أدى إلى إمالة التوازنات الدستورية والسياسية لصالح السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من الصلاحيات الواسعة التي خصها دستور **2011** بالبرلمان، سواءا من حيث التشريع، أو التصويت على القوانين، أو مراقبة عمل الحكومة، أو تقييم السياسات العمومية، فإنه في المقابل شدد من عقلنته وأخضع نظام عمله لرقابة المحكمة الدستورية كما جاء في الفصل **69**، كي لا يتخذ ذريعة لتوسيع إختصاصاته أو التعدي على إختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها.

وفي ظل تشديد هذه العقلنة أصبح البرلمان اليوم يوصف بكونه لا يقوم بأدواره كاملة في التشريع، حيث تحول إلى مجرد غرفة لتسجيل الإعداد المتتالي للنصوص التي يعدها التكنوقراطي في الإدارة لفائدة الحكومة (**1**)، وقد ساهمت هذه الوضعية في تكريس صورة سلبية للمؤسسة التشريعية، بشكل بدت فيه هذه الأخيرة وكأنها ليست المكان الأساس لممارسة سلطتها التشريعية بصفة عامة، وسلطة تقييم السياسات العمومية بصفة خاصة، إذ إنحصرت وظيفتها في أدوار تمثيلية ورمزية محدودة بل ذهب إلى إعتبار ذلك ليس إلا لأجل بناء المخيال السياسي.

1- الحبيب الدقاق: (العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية)، المرجع السابق، ص: 153

- ضيق الحيز الزمني المخصص لمناقشة وتقييم السياسات العامة بالمغرب، إذ نجد أن المشرع الدستوري نص على تخصيص جلسة سنوية من طرف مجلسي البرلمان لتقييم السياسات العمومية.

بالمقابل خصص المشرع الفرنسي بحسب الفقرة الرابعة للفصل **48** من الدستور أسبوعا من كل شهر يخصص بحسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، وهذه المدة تنطوي على دلالة مهمة تتمثل في تمكين البرلمان من أكبر عدد ممكن من القضايا والسياسات التي تحظى بإهتمام كبير، عكس ما تضمنه الدستور المغربي الذي نص على جلسة سنوية، والتي لا يمكن للبرلمان من خلالها من الإحاطة بجميع القضايا ذات الوقع الكبير إقتصاديا و إجتماعيا (**1**).

إلى جانب الإكراهات ذات الطبيعة الدستورية هناك أيضا إكراهات ذات طبيعة تقنية وبشرية، وهي كالتالي:

- صعوبة التحديد الدقيق لمفهوم التقييم، ولا سيما في الجانب المتعلق بالفعالية والنجاعة، والكفاءة، والإقتصاد، وقياس ما تم الإعلان عنه مع ما تم تحقيقه في الميدان، والبحث عن المعاني المنطقية ودلالة الأعمال المنجزة.

- طبيعة الخطاب المصاحب للسياسات العمومية، ومدى مصداقيته كقاعدة صلبة لتقييم السياسات العمومية.

- غياب معيار تصوري للمنهج التقييمي ما يجعل من حقل تطبيقه لا يغطي جميع الجوانب المتعلقة بالسياسات العمومية.

- غياب ميكانيزمات الربط، والتنسيق، والتفاعل بين مختلف الوحدات الوزارية.

- ضعف مستوى تعاطي الأحزاب السياسية بالمغرب مع موضوع السياسات العمومية، كرهان إستراتيجي لتدبير الشأن العام.

- عجز البرلمان بنيويا وممارسة للحصول على المعلومات، وضعف قدرته في التأثير في المشاريع والبرامج الحكومية (**2**).

1- عبد الرحيم بوزياني: (رهانات الإرتقاء بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية في المغرب)، المرجع السابق، ص: 58

2- لحسن كنكو: (الإفرازات السياسية للإنتخابات التشريعية بالمغرب 25 يونيو 2011)، المرجع السابق، ص: 165

- صعوبة حصول البرلمان على المعلومات والمعطيات المتعلقة بالسياسات العمومية المراد تقييمها، لتعقد المساطر الشكلية والموضوعية المنظمة لإختصاص البرلمان سواء من حيث المبادرة، أو المناقشة .

– هيمنة الجهاز التنفيذي في علاقته مع البرلمان في ظل غياب قدرات مستقلة في الخبرة والتحليل للأخير، وهذه الهيمنة تصبح مضاعفة بفعل التبعية التامة للبرلمان في ميدان الوصول إلى المعلومة الضرورية قصد ممارسة إختصاصاته.

أمام هذه الإكراهات المطروحة لا يبقى سوى إقتراح بعض الحلول الكفيلة بالإرتقاء بالدور البرلماني في تقييم السياسات العمومية بالمغرب، يمكن ذكر بعضها كالتالي:

- تخصيص حيز زمني كاف للتقييم البرلماني للسياسات العمومية، على غرار الجمعية العامة الفرنسية التي تخصص أسبوعا من كل أربعة أسابيع لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.

- عقلنة الموارد المادية والبشرية البرلمانية في تقييم السياسات العمومية عبر إحداث هيئة مشتركة بين مجلسي البرلمان مختصة في تقييم السياسات العمومية.

- تفعيل دور اللجان البرلمانية في تقييم السياسات العمومية تدعيم للمناقشة التقييمية على مستوى الجلسة السنوية.

- إعادة النظر في طبيعة المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان وعدم حصرها في الجانب المالي.

- تدعيم قدرة البرلمان في صول للمعلومة وإنتاجها عبر إرساء بنيات قانونية ناجعة وفعالة لتقييم العمل العمومي ومنع الإحتكار الحكومي للمعلومة.

- إستثمار آليات المتاحة من أجل النهوض بدور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، عبر توظيف نظام معلوماتي من شأنه أن يمكن من تقييم المعطيات المتوفرة، ورصد، وتحديد، مكامن الخلل، وتجميع المعلومات من طرف الإدارة.

- توفر الإرادة لدى البرلمانيين للقيام بمهمة تقييم السياسات العمومية، وهذا لن يتم إلا بربط مهمة التقييم بالمردودية الإنتخابية، وهي نتائج لا يمكن تحقيقها إلا بتوعية الرأي العام الوطني بأهمية تقييم السياسات العمومية وربطها بمستوى حياتهم المعيشية.

- بلورة نظام لتتبع مآل التقارير الصادرة عن البرلمان بمجلسيه، مع توفير الوسائل الكفيلة لتتبع مآل نتائج التقييم والتوصيات لمعرفة مدى إستثمار الجهات المعنية للآراء الصادرة عن البرلمان، وكذا الإطلاع على مدى التجاوب مع هذه النتائج والتوصيات، والوقوف على التأثير الفعلي لهذه التقارير على جودة ونجاعة السياسات العمومية.

- نشر ثقافة التقييم بين مختلف الفاعلين عبر تنظيم ملتقيات وطنية، والعمل على إشراك مؤسسات المجتمع المدني في عملية التقييم، وإنشاء مرصد وطني لتقييم السياسات العمومية يعمل بالتعاون مع مختلف الوزارات، مع محاولة الإستفادة من تجارب الدول الرائدة في مجال تقييم السياسات العمومية.

- إنفتاح البرلمان على الجامعة المغربية، وتفعيل آليات الشراكة والتعاون بينهما عبر تبني مشاريع البحوث التي تعنى بمجال تقييم السياسات العمومية.

المطلب الثاني: حل رئيس الحكومة لمجلس النواب كأداة للتوازن بين الحكومة والبرلمان.

يعتبر حل رئيس الحكومة لمجلس النواب واحدا من الإجراءات الجديدة التي تتضمنتها الوثيقة الدستورية لسنة **2011**، وهو يعد من أشد وسائل التأثير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وبه يتحقق التوازن بين السلطتين، بتخويل كل منهما القدرة على إنهاء وجود الآخر، حيث يتمتع مجلس النواب بحق إسقاط الحكومة بسحب الثقة منها، في المقابل تتوفر لدى السلطة التنفيذية على حق حل مجلس النواب، وذلك تمثلا بدساتير معظم دول العالم التي تأخذ بالنظام البرلماني.

وليس الهدف من ذلك أن تقف كل من هاتين السلطتين موقف الخصومة في مواجهة الأخرى، بل التأكيد على خضوعهما إلى القواعد الدستورية، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها إليهما الدستور، بما يضمن نفاذها وحسن تطبيقها، وأيضا حتى لا تفقد إستقلالها، أو ترجح كفة إحداهما على كفة الأخرى (**1**).

1- شعبان أحمد رمضان: (الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة 2008، ص: 238، أنظر أيضا: موريس دوفرجيه: (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى-)، المرجع السابق)، ص: 128

Voir Aussi: Goerges Burdeau: (Manuel Droit Constitutionnel), op.cit, P: 139

ولعل من أهم الإشكاليات التي تثيرها مسألة حل رئيس الحكومة لمجلس النواب في النظام الدستوري المغربي، تتمثل في مدى إعتبارها آلية لإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على غرار ما يسود في النظم البرلمانية المقارنة؟ (الفرع الأول)، أم أنها وسيلة لكي تضع مجلس النواب محل إنضباط وخضوع؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دستورية حل رئيس الحكومة لمجلس النواب.

يقتضي المنطق أن يمارس مجلس النواب الإختصاصات المنوطة به خلال المدة الطبيعية للفصل التشريعي، غير أنه وبمنح الدستور لرئيس الحكومة الحق بحله، تنتهي عهدته قبل إنتهاء أجلها القانوني، وبقدر ما سعى المشرع الدستوري المغربي جراء تقريره إلى إيجاد إجراء يحقق للحكومة توازنا مع البرلمان، بقدر ما حرص على عدم التعسف في إستعماله بربطه بإجرائين هامين لابد من إحترامهما، هما: الأول يتمثل في إستشارة الجهات المعنية قبل اللجوء إلى إستعمال حق الحل (الفقرة الأولى)، والثاني يتمثل في تسبيب قرار الحل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إلتزام رئيس الحكومة بإستشارة جهات معينة قبل إتخاذ قرار الحل.

أحاط الدستور المغربي سلطة رئيس الحكومة بحل مجلس النواب ببعض الضمانات الإجرائية التي تمنع إساءة استعماله، تتمثل بضرورة إستشارة بعض الشخصيات مسبقا حتى يستطيع تقرير حل المجلس، تتمثل في الملك بإعتباره السلطة الأسمى في الدولة، والحكم بين السلط، ورئيس مجلس النواب بإعتباره الجهة التي يقع عليها الحل، ورئيس المحكمة الدستورية (**1**).

تبقى هذه الإستشارة شرطا واجبا ومفروضا على رئيس الحكومة ولا يمكنه التقرير بدونها، بحيث أي مبادرة يأتي عليها بحل المجلس دون إستيفاء شرط الإستشارة تعتبر غير دستورية ولاغية، فهي ذات أهمية كبيرة كونها تجنب رئيس الحكومة مخاطر التسرع والإنفعال، الذي قد يتسبب فيه مجلس النواب بعرقلته تنفيذ البرنامج الحكومي، أو مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، لذلك يبقى وجود مثل هذا الإجراء منطقي ويتماشى مع الحكمة في تقرير حق الحل، ويساعد في الوصول إلى الحل الممكن عبر التدخل والفصل في النزاع القائم بين الحكومة ومجلس النواب، فإذا أشارت الجهات المعنية بالإستشارة إلى عدم الحاجة لقرار الحل في ظل غياب سبب منطقي يستدعي ذلك، كان ذلك دافعا كافيا لرئيس الحكومة بالعدول عن قراره، أما إذا وافقت على قرار

1- الفقرة الأولى من الفصل 104 من دستور 2011.

الحل فإن ذلك يعتبر تأشيرا رسميا على قرار رئيس الحكومة، وفي هذه الحالة يصدر قرار الحل على شكل مرسوم يتخذ في مجلس وزاري.

وفي هذه الحالة يكون رأي الملك هو الفاصل والحاسم في قرار الحل من عدمه دون أي إعتبار لأراء باقي الشخصيات الأخرى، بحكم أن القرار يتخذ بالمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، ما يعني أن سلطة رئيس الحكومة بهذا الخصوص قد تكون مجرد سلطة صورية تغطي سلطة الملك الفعلية.

ولا يمكن فهم الحل هنا كآلية منفصلة بل هي تتم في إطار المجموعة الدستورية التي تنتمي إليها، فجميع المبادئ والتجارب تفرض أن يوجد هناك حكم، هو رئيس الدولة فوق التيارات السياسية، يستطيع ضمان إستمرارية الدولة ومؤسساتها في ظل التوافقات (**1**)، وبذلك فهي شأن تقديري وتحكيمي للملك لإنهاء أي النزاع بين المؤسسات والعودة بالنظام لسيره العادي، ما يعكس مدى تأثير الملك على عمل المؤسسات الأخرى وضمان التوازن بينها، فهو يعلو على السلطات وعلى جميع التناقضات والإختلافات السياسية الداخلية. وهذه في الحقيقة هي تقنيات منبثقة عن دوره السلطوي المركزي المخفف أحيانا، والمكثف أحيانا أخرى (**2**).

الفقرة الثانية: تبرير قرار رئيس الحكومة بحل مجلس النواب وأهدافه.

لم يجعل المشرع الدستوري المغربي قرار حل مجلس النواب خاضعا لأهواء رئيس الحكومة، بل إتجه إلى إلزامه بتبيان الأسباب والدوافع التي أدت به إلى الحل، وأهدافه في صلب التصريح الذي يقدمه أمام المجلس المعني تحقيقا لعدم إساءة حق الحل (**3**)، وذلك على غرار ماهو سائد في الأعراف الدستورية البريطانية التي توجب على رئيس الوزراء تسبيب قرار حل مجلس العموم (الذي يكون بصورة طلب مقدم من الملك) من خلال ذكر أسباب الحل (**4**).

1- Pierre Albertini: (le droit de dissolution et les systèmes politique français), Presse universitaire de France, Publication de l'université de Rouen, 1978, pp: 14-15.

2- حليمة بروك: (آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 14- أكتوبر، الجزائر 2016، ص: 138

3- الفقرة الثانية من الفصل 104 من دستور 2011 .

4- حسن عمر شورش - محمد حسن بارام: (حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925و 2005 - دراسة تحليلية مقارنة-)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، مجلد 2، العدد 15، الجزائر، ص: 190

لكن بالرغم من إعتماده على فكرة التسبيب، لم يحدد الدستور المغربي أسبابا بعينها تدعو إلى الحل، تاركا ذلك لتقدير رئيس الحكومة نفسه بعد إستشارة الجهات المعنية في مقدمتها الملك، وهذا بحد ذاته يشكل ثغرة دستورية بحاجة إلى المعالجة كون أن ذكر السبب يشكل ضمانة فعالة لعدم التعسف في إتخاذ قرار الحل، لأن من شأن ذلك أن يحرره من أي قيد ويهدد وجود المجلس، كأن يفرد أسبابا صورية يخفي بها الأسباب الحقيقية المؤدية للحل، ويلجأ إلى سلاح الحل للتخلص من ضغوطه، خاصة إذا كانت الحكومة تقوم على أساس إئتلافي هش.

على هذا الأساس يعد النص على أسباب معينة للحل أمرا لازما وضروريا، بأن يكون على رئيس الحكومة بحاجة إلى وضع أسباب معقولة للحل لا شك في قوتها ولا تدع معه مجالا للإجتهاد والتفسير، وهو ما نجده لدى المشرع الدستوري الإسباني الذي نص بشكل صريح بأنه لا يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح حل مجلس النواب، إلا في حال تحريك المجلس لإجراءات حجب الثقة عن الحكومة (**1**).

ولعل الحكمة من ذلك تكمن في ضمان إصدار قرار الحل بناء على رؤية وتأن، ووزن الظروف قبل إصداره ليكون قرار الحل سليما ومناسبا، مع العلم أن الملك هو من يملك سلطة قبول، أو رفض مبررات رئيس الحكومة على ضوء ما يقدره من إعتبارات، وهنا تظهر السلطة التقديرية للملك غير مقيدة حسب الدستور المغربي بأي شرط جوهري: لا من حيث الآجال أو الإجراءات، فإختصاص الملك في الحل هو إختصاص فعلي وليس شرفيا كما في النظام البرلماني التقليدي.

أما بالنسبة لإستشارة رئيس الحكومة رئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية، فهي لا تعدو مجرد سوى إستشارة شكلية، وغير مؤثرة على قرار الحل مهما حاول المشرع الدستوري إضفاء الصبغة القانونية على ذلك.

برغم ذلك عمليا لا يعني سكوت المشرع الدستوري عن الأسباب التي يمكن لرئيس الحكومة أن يستند عليها في قرار حله لمجلس النواب، إمكانية حله من دون تسبيب، ذلك أن الأسباب موجودة حتى ولم يفصح عنها الدستور، ويمكن القول بأنه في ظل غياب تطبيقات دستورية سابقة لحل مجلس النواب من قبل رئيس الحكومة بالنظام المغربي، فالمبررات التي تقف وراء الحل لن تخرج عن ما يمكن تصنيفه لمبررات ذات طابع سياسي، وأخرى ذات طابع تقني أو فني (شكلي).

1- نصت المادة 115 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمعدل سنة 2011 على ما يلي: ((يمكن لرئيس الحكومة تحت مسؤوليته الكاملة أن يقترح حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أو البرلمان بعد إجراء مجلس الوزراء لمشاورات مسبقة. ويصدر الملك مرسوماً لهذا الغرض، ويحدد المرسوم الذي يقضي بحل أحد المجلسين أو البرلمان تاريخا للإنتخابات.

لا يمكن تقديم إقتراح بحل البرلمان أو أحد المجلسين إذا كانت إجراءات حجب الثقة عن الحكومة قيد التنفيذ)).

بالنسبة للمبررات السياسة فغايتها على الأ رجح هي تحقيق أهداف سياسية ترنو إليها الأحزاب في معرض صراعها مع القوى السياسية الأخرى، وأبرز صورة لذلك هي حالة الخلاف بين مجلس النواب والحكومة حول السياسة العامة للدولة، مع العلم أن ذلك لا يحصل إلا بعد تغير موقف الأغلبية الداعمة لها في المجلس، ففي هذه الحالة ترى الحكومة أنها على صواب في وقت يتمادى فيه المجلس في إستخدام صلاحياته، أو يقوم بعرقلة عملها متجها بالتفكير نحو إقالتها، حينئذ تعمد الأخيرة إلى إستباق الأمر بإنهاء وجود المجلس بحله، كحل ينهي الخلاف بين السلطتين، والإحتكام إلى الشعب لحسم النزاع بينهما بإجراء إنتخابات تشريعية جديدة.

ويعد الخلاف من هذا النوع من أهم الأسباب وأكثرها تطبيقا لدى الأنظمة البرلمانية على بقية الخلافات الأخرى المتصور حدوثها بين السلطات الدستورية، والتي تقود إلى إستخدام الحل لفض هذا النزاع بشكل يسمح بنقل الخلاف أمام الهيئة الناخبة (**1**).

وجبت الإشارة بهذا الشأن، إلى أن كل خلاف يقع بين مجلس النواب والحكومة لا يعني بالضرورة لجوء الحكومة إلى حل المجلس، بحكم أن الخلاف هو أمر محبذ حتى تتضح الإتجاهات العامة وتتكشف الحقيقة من خلال المناقشة وإبراز وجهات النظر المختلفة، كما أن الحكومة في حالة الخلاف هذه تكون مجبرة إما على الإستجابة لرأي المجلس، أو تقديم إستقالتها (**2**).

لذلك لا بد من قيام نزاع جدي بينهما تنعدم معه إمكانية التعاون وتعجز بموجبه الحكومة عن إستمالة النواب وإقناعهم بوجهة نظرها، ولعل من الصور التي يظهر فيها الخلاف جديا بين الحكومة ومجلس النواب في حال ما تقدمت الأخيرة بطلب الثقة أمام المجلس أثناء تصويته على مشروع قانون ترمي لإستصداره منه (**3**).

وقد أخذت بهذا الحل معظم الأنظمة البرلمانية وفي مقدمتها المملكة المتحدة، وكذلك الدستور الإسباني لعام **1978** والمعدل سنة **2011**، ودستور اليابان لعام **1946**، ودستور الهند لعام **1949** والمعدل عام **2012**. وبحسب الإحصائيات الرسمية التي يشير إليها الفقهاء الإنجليز في كتاباتهم، لجأت السلطة التنفيذية

1- حليمة بروك: (آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية)، المرجع السابق، ص: 134، أنظر أيضا: عبد الكريم الحديكي: (التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي – دراسة قانونية –)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية 2002-2003، ص ص: 331-330

2- علي سعد عمران: (الحدود الدستورية لحل البرلمان- دراسة مقارنة-)، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان 2016، الأردن، ص: 74

3- نفس المرجع، ص ص: 75-74

في المملكة المتحدة خلال التاريخ الدستوري الممتد من سنة **1868** إلى غاية أواخر سنة **2005** إلى حل البرلمان **35** مرة (**1**).

كذلك لا تتوقف المبررات السياسية لحل رئيس الحكومة لمجلس النواب عند حالة الخلاف بين الحكومة والمجلس حول السياسة العامة للدولة، فقد يحدث الحل حتى في غياب أي نزاع أو خلاف، كالرغبة في تعزيز الأغلبية الداعمة للحكومة داخل المجلس، لا سيما في حال وجود حكومة إئتلافية تتمتع بمساندة أغلبية هشة متعددة الأطياف تكون معرضة في أي وقت للإنشقاق بتغير مواقف الدعم والمساندة، فتصير الأغلبية المناهضة للحكومة هي المهيمنة على المجلس وتقف في طريق تنفيذ البرنامج الحكومي، وقد تهدد بسحب الثقة من الحكومة، لذلك يكون رئيس الحكومة مضطرا للجوء إلى خيار حل المجلس بشكل إستباقي دفاعا عن حقوق حكومته، أمام إعتداءات المجلس النيابي بحثا عن أغلبية برلمانية قوية تضمن الإستقرار للحكومة، ويعد هذا الأمر شائعا لدى الأنظمة التي يكون فيها البرلمان مشكلا من خريطة سياسية متنوعة، أو حتى الأنظمة ذات الثنائية الحزبية كبريطانيا (**2**).

ويشير البعض من الفقه إلى أن خيار الحل تحت ذريعة تدعيم الأغلبية يجب أن يؤسس على مجموعة من العوامل أبرزها، تحديد الوقت المناسب لحل البرلمان يضاف إليه عوامل أخرى، فهي بالتالي مبررات تكتيكية لا تتصل بنوعية علاقة الحكومة بالأكثرية القائمة في المجلس، بل لأنها تجد المناسبة سانحة للإتصال بالناخبين، وإجراء الإنتخابات بغية الفوز على المعارضة، ولعل التطبيق الواضح لهذا السبب هو صور حل برلمان الإسرائيلي، بحكم أن الأغلبية البرلمانية دائما ما تعلن من منطلق الضعف، وقد تم حل الكنيست الإسرائيلي أكثر من مرة لهذا السبب، حيث يشكل إعتماد حزبا العمل والليكود على تأييد الأحزاب الصغيرة في تناوبهما على السلطة سببا لحل البرلمان، بسبب تغيير الأخيرة لمسلكها السياسي إلى أن تفقد الحكومة سندها في البقاء بفارق طفيف وصل في بعض الأحيان إلى صوت واحد (**3**).

1- حسن عمر شورش - محمد حسن بارام: (حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و 2005- دراسة تحليلية مقارنة-)، المرجع السابق، ص: 177

2- Pierre lalumière et André Demichelle : (Les régimes parlementaire européens), Presses universitaires de de France Paris, 1966, p: 22

3- حسن عمر شورش - محمد حسن بارام: (حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و2005 - دراسة تحليلية مقارنة-)، المرجع السابق، ص ص: 181-180

كذلك قد تقود الظرفية السياسية رئيس الحكومة إلى طلب حل مجلس النواب في حال تعذره نيل مساندة أغلبية نيابية ينبثق عنها تشكيل حكومته، وخاصة في حال ما تكرر نفس الأمر مع المعين الثاني، أو الثالث لرئاسة الحكومة، حينذاك حق له حل المجلس.

إلى جانب المبررات السياسية هناك مبررات لا تقل عنها أهمية وهي المبررات الفنية، فقد يسجل أحيانا لدى مجلس النواب بسبب إقتراب نهاية عهدته التشريعية بعض التقاعس عن أداء مهامه النيابية، أو على النقيض من ذلك قد يتجه إلى محاولة التفرد بالسلطة ويسعى إلى التطرف في التشريع، عن طريق العبث بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة، أو في حال البدء بحملات إنتخابية ومحاولة جمع أكبر عدد من الناخبين، ومن هنا يستطيع رئيس الحكومة حل المجلس تحقيقا لشيء من حماية المصلحة العامة.

تبقى هذه المبررات شائعة في بريطانيا فمنذ عام **1832** لايوجد مجلس عموم إلا وطالته سلطة الحل من قبل الحكومة قبل إنتهاء مدة إنتدابه الطبيعية، على غرار ما حدث عقب نهاية الحربين العالميتين الأولى **1918**، والثانية **1945**، وما حدث سنوات **1964**و**1959** و**1950(1)**.

لكن برغم ذلك يبقى مجموع الأسباب الوارد ذكرها سلفا على سبيل المثال لا الحصر، بحكم أن الدستور لم يصرح بالأسباب المؤدية للحل، ما يعني أن الحل قد يكون لأسباب أخرى، وهوما يمكن أن يطرح عدة إشكالات على مستوى التوازن الدستوري المفروض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يخلفه ذلك من آثار على كلا السلطتين.

الفرع الثاني: أثر حل مجلس النواب على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إذا كان حل مجلس النواب إجراء دستوري يترتب عليه إنهاء ولاية المجلس قبل إكمال مدة ولايته التي يحددها الدستور، فإن لقرار الحل آثار معينة سواء على المجلس المعني (الفقرة الأولى)، أو على الحكومة (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: أثر الحل على السلطة التشريعية.

إذا كان الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل مجلس النواب من قبل رئيس الحكومة هو توقفه عن

1- حسن عمر شورش - محمد حسن بارام: (حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و 2005- دراسة تحليلية مقارنة-)، المرجع السابق، ، ص ص: 188-187

مباشرة إختصاصاته التي خولها إياه الدستور، فإن البحث في الوضعية السياسية والقانونية التي تلي قرار الحل تطرح عدة إشكالات، تتعلق أساسا حول الأثر الحتمي لذلك، فهل يتوقف المجلس فعلاعن أداء مهامه التشريعية والرقابية بمجرد حله؟ أم أنه يواصل مهامه إلى غاية إنتخاب مجلس جديد؟ وهل هناك سلطة أخرى تنتقل إليها مهمة التشريع ومراقبة عمل الحكومة؟

يبدو من خلال إستقراء نصوص الدستور المغربي وحتى القانون الداخلي لمجلس النواب أنه لا وجود لأي نص يصرح بعقد المجلس المنحل لإجتماعاته، أو ممارسة أي نشاط تشريعي أو رقابي، حيث تجسد الفكرة التي تقضي بتحكيم الهيئة الناخبة بإعادة إنتخاب مجلس نواب جديد، ونهاية الصلاحيات القانونية والدستورية للمجلس المنحل بمجرد صدور مرسوم الحل الذي يصير بموجبه في حكم العدم، وهو ما يتماشى مع نظرية الموت المدني كأثر للحل. وتقضي هذه النظرية بأن الإنسان قد يفقد عنصرا من مقومات شخصيته القانونية، فتنتهي بغير الموت الطبيعي وتزول فيما يعرف بالموت المدني، أو الحكمي قبل وفاة الإنسان، فتم نقلها من نطاق القانون الخاص إلى حقل القانون العام، حيث إستند إليها الفقه الدستوري التقليدي في تفسير حل البرلمان، معتبرا أن الحل شبيه بالموت المدني الذي يعود أصله إلى عهد الملكيات المطلقة والتي كان فيها للملك الكلمة العليا في إدارة شؤون الدولة، حين كان تكوين البرلمان وإنعقاده وحله من حقوق الملوك وإمتيازاتهم (**1**).

وجدت هذه نظرية صدى لها من التطبيق في بعض الأنظمة الدستورية، من أبرزها النظام الإنكليزي خلال فترة الإنتقال الدستوري من الملكية المطلقة إلى الملكية الدستورية خلال القرن السابع عشر، حيث إعتبرت كافة المشروعات والأسئلة والإستجوابات كأن لم تكن، كما وجدت لها حيزا من التطبيق في كل من النظام الدستوري الفرنسي خلال دستور **1958**، وعدد من الأنظمة العربية لا سيما المغاربية، من بينها النظام الدستوري المغربي (**2**).

ووفقا لذلك تتعطل الحياة النيابية خلال فترة حل مجلس النواب مؤقتا لغاية إنتخاب مجلس نيابي جديد، وفي حينه تصبح جميع مشروعات القوانين، والإقتراحات، والأسئلة، التي قدمت إلى المجلس الجديد إجراءات جديدة، إما من جانب الحكومة، أو من جانب أعضاءه (**3**).

1- أمينة لميز: (حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي: الجزائر- المغرب- موريتانيا- تونس- دراسة مقارنة-)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس- كلية الحقوق – بودواو- السنة الجامعية 2015-2014، ص: 94

2- نفس المرجع، ص: 91

3- خليل عبد المنعم خليل مرعي: (حل البرلمان بين النظرية والتطبيق)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة سنة 2013، ص: 120، أنظر أيضا: حليمة بروك: (آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية)، المرجع السابق، ص: 140

وبالنظر لتأثير هذه النظرية على المركز الدستوري للسلطة التشريعية، وما ينتج منها من فراغ يؤثر على التوازن بين السلطات، ثار الجدل بين الفقه الدستوري حول زوال المجلس بمجرد الحل، أو أنه يواصل إختصاصاته الدستورية إلى غاية إنتخاب المجلس الجديد، فإنقسم الفقه حول ذلك إلى إتجاهين :

الإتجاه الأول: ويمثله البعض من الفقه الدستوري التقليدي في أوربا، حيث يذهب إلى القول أن الأثر المترتب على حل المجلس المعني يصبح كأنه لم يكن، وبالتالي لايكون بمقدوره منذ صدور قرار الحل أن يباشر أي نوع من الإختصاصات الموكولة له دستوريا، كما يصبح أعضائه أفرادا عاديين وتزول عنهم الحصانة البرلمانية التي كانوا يتمتعون بها قبل الحل (**1**).

لكن مع تطور النظام الدستوري أضحت هذه النظرية بحسب هذا الإتجاه متعارضة مع النظم الدستورية القائمة على الأسلوب الديمقراطي، الأمر الذي دفع بالفقه إلى التخفيف من أثارها لإدخال مجموعة من التعديلات، هي:

- إنعقاد المجلس المنحل في حالات خاصة: نظرا لما قد يرتبه حل المجلس من فراغ تشريعي خلال المدة التي تلي صدور قرار الحل، دعا بعض الفقه إلى تمكين المجلس النيابي المنحل للإنعقاد خلال حالات معينة من أجل ممارسة إختصاصاته الدستورية، ولعل الهدف من ذلك هو تفادي التأثير البليغ لنظرية الموت المدني للمجلس المنحل، بعدم ترك الدولة في حالة فراغ، وضمان إستمرارية الحياة السياسية والبرلمانية وإستقرارها، لغاية إنتخاب مجلس جديد، وهو ما إستجاب له عدد من الأنظمة بتبنيها هذا الإجراء، أبرزها النظام الإنكليزي الذي قضى به القانون المنظم للبرلمان الصادر عام **1797** على أنه: ((في حالة موت الملك الفجائي خلال الفترة الفاصلة ما بين صدور قرار الحل، وإجتماع المجلس الجديد يحق لأعضاء المجلس المنحل عقد إجتماعاتهم لمدة ستة أشهر، هذا إن لم يقم الملك الجديد بإجراء الحل مرة أخرى قبل إنتهاء هذه المدة)) (**2**).

وهو ذات الإجراء الذي تنبناه المشرع الدستوري الإيطالي بتمكينه المجلس المنحل في الإستمرار بعقد جلساته في الحالات القصوى والإستثنائية (**3**).

1- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص: 310

2- نفس المرجع، ص ص: 310-311

3- تنص الفقرة الثانية للمادة 77 من الدستور الإيطالي لعام لسنة 1947 والمعدل سنة 2012على أنه: ((عندما تكون الحكومة في حالة الضرورة القصوى والإلحاح بإعتماد أنظمة مؤقتة على مسؤوليتها، ينبغي عليها تقدير هذا النظام للبرلمان لتحويله لقانون، وفي حال عدم إنعقاده، يجب إنعقاده على وجه السرعة في خلال خمسة أيام...)) .

ومن الدساتير العربية التي إختارت نفس التوجه، الدستور الأردني الصادر سنة **1952** والمعدل سنة **2011**، الذي أتاح للمجلس المنحل بعقد إجتماعاته في حالات معينة، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة **28** منه على أنه: ((إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي، فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة للإجتماع. وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلا أو إنتهت مدته ولم يتم إنتخاب مجلس جديد، يدعى إلى الإجتماع مجلس النواب السابق)).

أما بالنسبة للدستور المغربي فرغم أخذه بنظرية الموت المدني للمجلس المنحل، فإنه لم يأخذ في ظل غياب تجربة واقعية سابقة بقاعدة الإستثناء للحد من تأثير هذه النظرية، بحيث قضى بإنقضاء الشخصية القانونية لمجلس النواب بعد حله مباشرة، وذلك بالنص على إنتخاب مجلس جديد دون الإشارة لإمكانية إنعقاد المجلس المنحل قبل ذلك في أي حال من الأحوال.

- عدم تأثر المجلس الغير المنحل بقرار الحل: في حقيقة الأمر لم يوضح الدستور المغربي هذا الطرح مكتفيا بالإلتزام بعدم إمكانية حل المجلس الثاني (مجلس المستشارين) من الناحية الإجرائية، فإذا كان تجميد عمل مجلس النواب يترتب عنه فقدان أعضائه أي إمتياز، كالذي كانوا يتمتعون به من قبل تحت قبة البرلمان بصفتهم ممثلين للإدارة الشعبية بمجرد صدور قرار الحل، فإن أعضاء مجلس المستشارين لا يسري عنهم هذا المنع بحيث يظلون في وضعية قانونية لا تختلف عن تلك التي كانوا يتمتعون بها قبل الحل، فيتقاضون أجورهم، ومرتباتهم وكذا يستفيدون من كل الإمتيازات بما فيها الحصانة البرلمانية والتعويضات. لكن من الناحية الموضوعية من المفترض أن يتم تجميد الإختصاص التشريعي للمجلس الغير المنحل لغاية إنتخاب مجلس نواب جديد، بحكم أن التشريع يخضع لمقتضيات دستورية يتعذر تطبيقها أثناء فترات حل مجلس النواب لتلازم أدائهما التشريعي على أساس أن القوانين تتداول بين المجلسين.

يبقى هذا الأمر شائع لدى معظم الأنظمة الدستورية، كالنظام البريطاني الذي تسري به قاعدة تأجيل جلسات مجلس اللوردات عند كل حالة حل لمجلس العموم لغاية إنتخاب أعضاء جدد للمجلس المذكور (**1**).

كذلك الأمر بالنسبة للدستوري الأردني الذي نص على وقف النشاط التشريعي للمجلس الثاني الغير المنحل على إمتداد فترة حل المجلس الأول، إذ نصت المادة **66** منه على أنه: ((يجتمع مجلس الأعيان عند إجتماع

1- جهاد زهير الحرازين: (حق حل البرلمان في النظم الدستورية- دراسة مقارنة-)، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2013، ص: 256

مجلس النواب وتكون أدوار الإنعقاد واحدة للمجلسين. وإذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان)).

أما من ناحية الإختصاصات الرقابية للمجلس الغير المنحل (مجلس المستشارين)، كطرح الأسئلة الكتابية والشفهية، والتقصي، فبرغم من عدم توضيح المشرع الدستور المغربي لذلك، إلا أنه يفترض الإستمرار في مباشرة هذه الإختصاصات دون أي عائق.

الإتجاه الثاني: ترجم توجه الفكر الدستوري الحديث بالدعوة إلى العدول عن نظرية الموت المدني، وتكريس إستمرار الحياة النيابية للمجلس المنحل لغاية إنتخاب مجلس جديد، وذلك لتعارضها مع الأصول الديمقراطية ومبادئها المعاصرة التي تهدف لإبقاء الدور الرقابي والتشريعي مستمرا ومتواصلا لحماية مبدأ الديمقراطية (**1**)، وهو ما سعت له العديد من الأنظمة الدستورية بتضمين نصوصها ما يضمن إستمراره في مزاولة لنشاطاته لغاية إنتخاب مجلس جديد، ومن هذه الدساتير التي أخذت بنظام إستمرار الحياة النيابية للمجلس المنحل لحين إنتخاب مجلس جديد، نجد دستور النمسا لسنة **1920** والمعدل سنة **2013** الذي نصت مادته **29** على بقاء المجلس المنحل في وظيفته حتى إجتماع المجلس الجديد (**2**).

وهو ما سار على خلافه المشرع الدستوري المغربي بإقراره توقف المهام الدستورية للمجلس المنحل بعد حله من قبل رئيس الحكومة، إذ بمجرد حدوث ذلك يصبح وكأنه لم يكن من قبل، لكن بالمقابل وتفاديا لحالة الفراغ التشريعي والرقابي التي يمكن أن تحدث جراء الحل نص على إجراء إنتخابات تشريعية جديدة بعد الحل بمدة قصيرة أقصاها الشهرين (**3**) .

تجدر الإشارة إلى أن هناك من الدساتير من حرص على مواصلة اللجان البرلمانية الدائمة لوظائفها حتى بعد صدور قرار الحل، للتخفيف من حدة الآثار السياسية للحل، والتي يعهد لها ضمان إستمرار المراقبة على نشاط السلطة التنفيذية لغاية إنتخاب مجلس جديد، كوسيلة لضمان إستمرارية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإستقرار التأثير بينهما في كل وقت وبدون أي إنقطاع (**4**)، ويعد دستور النمسا لسنة **1920**

1- أمينة لميز: (حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي- دراسة مقارنة: الجزائر، المغرب، موريتانيا، تونس دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 93

-Voir Aussi : Philippe lauvaux: (la dissolution des assemblées parlementaires), éditionéconomica, paris ,1983, p: 312.

2- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 332

3- الفصل 97 من دستور 2011.

4- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 334

والمعدل سنة **2013** من بين الدساتير التي أخذت بهذا الإجراء، لكنه إقتصر تطبيقه على نظام الحل الذاتي دون غيره (**1**). هذا في الوقت الذي حصر فيه المشرع الدستوري المغربي عمل هذه اللجان على الفترات الفاصلة بين دورات البرلمان دون غيرها (**2**).

بالعموم لا يمكن إنكار أن وقف نشاط مجلس النواب هو يشكل في جوهره أداة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن الأمر لن يخرج من دون تأثير على عملية التشريع العادية، وهذا ما لم يتعرض له الدستور المغربي، فإذا كان حل رئيس الحكومة لمجلس النواب يؤدي بالحكم عليه بفقدان كافة صلاحياته وإمتيازاته، بحيث لا يمكن له عقد إجتماعاته، أو إصدار قرارات، أو أن يبادر أو يصادق على القوانين خلال فترة الحل، بل يفرض توقف مجلس المستشارين عن ممارسة أعماله التشريعية كأثر حتمي لذلك، ما يفرض بالتالي غيابا قصريا للبرلمان وتخلفه عن أداء مهامه التشريعية، لكن هذا الغياب يختلف كليا عن حالة الغياب الفاصلة بين دوراته، أو حالة إنتهاء ولايته التشريعية، حيث تنتصب الحكومة في هاته الحالتين كمشرع إستثنائي عن طريق مراسيم القوانين، وهو ما يطرح مشكل التشريع خلال هذه الفترة.

بهذا الصدد، لم يتضمن الدستور المغربي أي إشارة إلى الجهة التي تتولى التشريع أثناء فترة حل مجلس النواب، مع العلم أن دستور سنة **1996** كان قد عالج هذه المسألة بعدما نص في فصله **72** على أنه؛ في حالة حل المجلس وتوقف البرلمان عن التشريع جراء ذلك، يمارس الملك بالإضافة إلى السلط المخولة له بموجب هذا الدستور سلطة التشريع التي يختص بها البرلمان، لكن دستور **2011** عدل من ذلك وعمد إلى إلغاء صلاحية التشريع الملكي.

من المفترض في هذه الحالة أن تتولى الحكومة بصفتها مشرعا دستوريا ثانيا مهمة التشريع بصفة مؤقتة لغاية عودة الحياة البرلمانية لطبيعتها تفاديا لحالة فراغ تشريعي، كما يمكن للملك بالرغم من أنه لم يعد معنيا بالتشريع في الدستور الجديد أن يتولى هذه المهمة عند حدوث ظروف تتطلب نظره السامي في مواجهتها، بصفته الضامن لدوام الدولة وإستمرارية المؤسسات الدستورية عن طريق ظهائر أو مراسيم ملكية.

أما بالنسبة للدستور التونسي لسنة **2014** فإنه كان أكثر وضوحا من الدستور المغربي في تنظيم هذه الوضعية، بعد أن نص بشكل صريح على انتقال الإختصاص التشريعي من مجلس نواب الشعب المنحل لرئيس

1- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 334

2- الفصل 80 من دستور 2011

الجمهورية عن طريق إصدار مراسيم لكن بالتوافق مع رئيس الحكومة، لكن من دون أن يوضح موقفه من الإختصاص الكامل أو المقيد للحكومة خلال فترة الحل (**1**).

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة **2016** فقد حسم الأمر بالنسبة للتشريع في حالة حل المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، بعد أن أسند مهمة التشريع إلى رئيس الجمهورية بصفة كاملة ومنفردة، رغم بعض الشروط أو القيود التي تبقى شكلية في النهاية (**2**).

في الأخير، إذا كان حل مجلس النواب من قبل رئيس الحكومة ومهما كان سبب إعماله بدور فعال في التأثير على التوازن السياسي القائم بين البرلمان والحكومة، بشكل يؤدي في آخر المطاف إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في جميع المجالات، حتى في الإختصاص التشريعي الذي هو من المفروض إختصاص أصيل لهذه الأخير، فما أثار حل مجلس النواب على الحكومة؟

الفقرة الثانية: أثر الحل على الحكومة.

يقوم النظام البرلماني على ركيزة أساسية مفادها التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذيـة، لـذلك تحرص الدساتير التي تتبنى هذا النظام على إيجاد وسائل تأثير تساعد على تحقيق ذلـك التـوازن، عن طريق منح السلطة التشريعية حق إسقاط الحكومة، فيما تتمتع الأخيرة بحق حل مجلس النواب.

غير أنه في حال حدوث ذلك ينشأ خلل في التأثير المتبادل بين السلطتين، بحيث تبقى الحكومة تتمتع بكافة صلاحياتها أثناء حل مجلس النواب، تمارسها من دون رقابة برلمانية، في حين يتوقف عمل المجلس المنحل، ويظهر هنا ترجيح المؤسس الدستوري المغربي لكفة الحكومة وتحميل المجلس المنحل تبعات الخلاف معها، حيث لا يوجد نص في الدستور يحمل الحكومة مسؤولية ذلك، مادام أن هذا الوضع غير منتج لآثار قانونية إتجاه

1- جاء في الفصل 70 من الدستور التونسي لسنة 2014 على أنه: ((في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة. تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية)).

2- نصت المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أنه: ((لرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر فيمسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة .

ويعرض رئيس الجمهوريّة النّصوص الّتي اتّخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أوّل دورة له لتوافق عليها.

تُعَـدّ لاغية الأوامر الّتي لا يوافق عليها البرلمان...)).

الحكومة، بقدر ما يمنحها وضعا يبعث على الإرتياح، بحيث تكون عندها قد تخلصت ولو بشكل مؤقت من الإحراج السياسي الذي كان يشكله لها الرقيب الرئيسي، إذ لا يمكن تحريك المسؤولية السياسية ضدها خلال هاته الفترة لغاية تشكيل مجلس نواب جديد، فتصبح بذلك في مركز أقوى منه، لأنه في لحظة ما يكون مجلس النواب في مركز أقوى من الحكومة بما يملكه من سلطة سحب الثقة منها.

من جهة ثانية، لم يبدي المشرع الدستوري المغربي أمام غياب التجربة والممارسة إهتماما لتحديد إختصاصات الحكومة أثناء حل مجلس النواب، غير أن الواقع العملي لعدد من الأنظمة الدستورية يشير إلى أن الحكومة التي تسببت في حل المجلس تواصل أداء مهامها المنوطة بها كاملة سواء تعلقت بالأمور العادية، أو تعدتها لوظيفة التشريع، لأنه لو أراد الدستورالمغربي تقييد إختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل لكان قد نص وأشار إلى ذلك، لذلك ليس من الضروري تحديد إختصاصات الحكومة وحصرها مادامت لم تتجاوز حدودها الدستورية، ومن الأنظمة الدستورية التي أخذت بهذا الإجراء إنكلترا وألمانيا وفق دستورها لسنة **1949**والمعدل سنة **2012**، وكذلك الدستور السويدي (**1**).

غير أنه هناك البعض من الفقه من ذهب بالقول إلى ضرورة تحديد إختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل، والعلة من ذلك هو عدم وجود رقابة فعالة عليها، مضيفا بأن الحكومة تلجأ إلى إستعمال حق الحل عندما يحتدم الخلاف بينها وبين المجلس، فتهدف من وراء ذلك إلى الإحتكام إلى الشعب، وهذا الوضع يجب أن لا يعطي للحكومة وضعا قانونيا أفضل من وضع المجلس المنحل بممارسة إختصاصاتها كاملة وقت غيابه (**2**)، لذلك يجب المساواة بين الطرفين، فإذا كان حل مجلس النواب يوقف نشاط السلطة التشريعية، فينبغي هنا التقليص من سلطة الحكومة وجعل قراراتها لا تتجاوز تلك القرارات ذات الصفة الإدارية، والتي تتجرد من أية خطورة أو مساس بالأمور السياسية، بمعنى لا يمكن أن تثير مسؤوليتها أمام المجلس المنحل لو مارستها خلال حياته، فتقتصر فقط على تصريف الأمور الجارية، فمن غيرالمعقول أن تتمتع الحكومة بوضعية أفضل من تلك التي كانت تتمتع بها أثناء نشاط المجلس، حين كانت الرقابة البرلمانية قائمة (**3**).

1-علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 334، أنظر أيضا: حليمة بروك: (آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية)، المرجع السابق، ص: 142

2- أمينة لميز: (حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي- دراسة مقارنة: الجزائر، المغرب، موريتانيا، تونس دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص: 110

3- نفس المرجع، ص: 111-110

ويستند أنصار هذا الرأي في ذلك بالقول بأنه إذا كان النظام البرلماني ومختلف الأنظمة تقوم على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان مقابل ذلك، فهذا يعني بالضرورة عدم إستطاعة الحكومة الإستمرار في تسيير الأمور بصفة مطلقة دون أن تخضع جميع أعمالها التي قد تثير مسؤوليتها السياسية للرقابة البرلمانية، لذلك ينبغي والحال هاته تحديد مجالات عمل الحكومة في الفترة التي لا يمكن إثارة مسؤوليتها السياسية، ليقتصر دورها بذلك على تصريف الأعمال الجارية التي تتطلبها عملية تسيير المرافق العامة (**1**).

فمن غير المنطقي أن يفسح المجال للحكومة التي قضت على مصدر التشريع والجهاز الذي يمثل الشعب أن تتخذ قرارات سياسية ذات أهمية بالنسبة للحاضر ومستقبل الأمة، دون أن يفصح فيها الشعب عن آرائه وتطلعاته، كما أن ذلك يتناقض ومبدأ الديمقراطية (**2**).

1- أمينة لميز: (حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي- دراسة مقارنة: الجزائر، المغرب، موريتانيا، تونس دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ص: 111

2- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، المرجع السابق، ص: 357

Voir aussi: Goerge Morange: (Situation et repports des pouvoirs publics en cas de dissolution), in R.D.P, 1978, p: 639

إستنتاجات القسم الثاني:

كشف هذا القسم في تناوله لعلاقة رئيس الحكومة بباقي المؤسسات الدستورية في دستور **2011** على أن هذه العلاقة تتحدد في مجملها في مستويين إثنين:

مستوى أول: يهم علاقة رئيس الحكومة بالملك بصفته رئيسا للدولة، فالبرغم من توقيع الفصل الأول من دستور **2011** على الملكية البرلمانية كنظام حكم بالمغرب، فإن هذا الأمر لم يغير من طبيعة العلاقة بين الطرفين التي لا يخفى معها حقيقة إرتباط رئيس الحكومة بالملك وظيفيا كما هو الشأن بالنسبة للنشأة والمآل، بحيث يبقى الفصل المطلق بينهما هو ضرب من الخيال السياسي، ما يسمح بالحديث عن إستمرار تأثير الملك في التدبير السياسي والإقتصادي والإجتماعي للبلاد، حيث يختفي حضور النزعة البرلمانية والفصل بين السلط في الوثيقة الدستورية على مستوى المؤسسة الملكية، لتبتعد بذلك هذه العلاقة عن التصور الذي تؤول إليه لدى الملكيات البرلمانية الأوروبية.

لكن بالرغم من ذلك عرفت مؤسسة رئيس الحكومة تغييرات جوهرية، فإلى جانب التغيير على مستوى الشرعية والوظائف والذي إرتقى بمكانته الدستورية من وزير أول إلى رئيس للحكومة، عرفت علاقته بالمؤسسة الملكية تطورا ملحوظا فصار له هامش مهم لصناعة السياسات العامة من خلال المجلس الحكومي، ومشاركته بالمجلس الوزاري في إطار منهجية دستورية لتكامل الأدوار، والتي تستدعي توجيها ومراقبة ومسائلة من قبل الملك كرئيس للدولة وممثلها الأسمى والضامن لإستمرارها وإستقرار مؤسساتها.

مستوى ثان: يشمل العلاقة بين ورئيس الحكومة والبرلمان، فرغم نزوع الوثيقة الدستورية نحو إقرار الطابع البرلماني في هذه العلاقة، تبقى مظاهر العقلنة بارزة في الوثيقة الدستورية وغيرمضمرة، إذ يظهر التفوق الواضح للحكومة بمعية رئيسها على حساب البرلمان في وضع التشريع، لدرجة يمكن معها القول أنه كادت أن تصبح الحكومة المحرك والمهندس الحقيقي لصناعة التشريع، رغم أنه من المفروض هو (البرلمان) صاحب الإختصاص الفعلي بالتشريع.

ومقابل هذا الدور الكبير لرئيس الحكومة وباقي جهازه التنفيذي في المجال التشريعي المضاف إلى أدواره الأخرى، فإن حظوظ البرلمان في تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة ممثلة برئيسها تبقى شبه منعدمة لإجتماع أسباب قانونية وسياسية تحول دون ذلك، ويبقى أهم هذه الأسباب إرتباط الحكومة المباشر بالملك.

خاتمة.

سمحت هذه الدراسة التي تمحورت حول مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي تقدير أهميته ومكانته، عبر دراسة قانونية للنصوص التي تضمنتها المنظومة الدستورية عبر كافة مراحلها من سنة **1962** وصولا إلى دستور **2011** وما ميزها من ممارسة سياسية، وذلك في سياق النقاش الحاصل حول "النظام البرلماني" الذي يمكن للمغرب أن ينتقل إليه بعد إقرار الدستور الجديد وما يمثله في الحاضر من فعل مؤثر على وضعية مؤسسة رئيس الحكومة، فالموضوع تخللته جوانب إشكالية متعددة بتقديمه قراءتين مختلفتين: قراءة للوضع الدستوري الجديد لمؤسسة رئيس الحكومة، ثم قراءة لواقعها السياسي الذي يبقى نقيضا للأول.

وقد سمحت الدراسة تبعا ذلك بإستخلاص مجموعة الإستنتاجات ذات العلاقة بسيرورة البناء الدستوري بالمغرب، خاصة فيما يتعلق مضمون الوثيقة الدستورية بخصوص مؤسسة رئيس الحكومة، وطبيعة الممارسة السياسية المترجمة لها، كما نبهت في الوقت نفسه لجوانب القصور التي لم يكن من الممكن للدستور والممارسة تجاوزها، لكن مع ذلك فهي تبقى فجوات مفتوحة على التغيير والتطوير مستقبلا.

بهذا الخصوص خلصت الدراسة إلى ما يلي من الإستنتاجات:

1- ترتبط وضعية مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي في ماضيها وحاضرها بطبيعة وشكل السلطة بالمغرب وممارستها، المبنية على فكرة وجود فاعل محوري هو الملك الذي يسمو جميع المؤسسات، ويتمتع بأوسع الصلاحيات والسلط، والتي لا يمكن الوقوف على مضمونها الحقيقي من خلال التقنيات الدستورية الكلاسيكية المعروفة في الأنظمة البرلمانية، وإنما إستنادا للموروث الإسلامي المؤسس لسلطة أمير المؤمنين.

2- عرفت العلاقة بين رئيس الحكومة والملك على المستويين العضوي والوظيفي نهجا أكثر تقدما مما كانت عليه في التجارب السابقة، من مظاهره على المستوى العضوي تكريس الدستور المغربي مجموعة من القواعد ذات البعد البرلماني تتمثل في ترسيخ الإنبثاق الديموقراطي للحكومة، وذلك بالنص على تعيينه رئيسها من الحزب المتصدر لنتائج انتخابات مجلس النواب، على غرار ما يحصل لدى معظم الأنظمة البرلمانية العريقة، مع العلم أن الملك لم يكن مقيدا بهذا الشرط في ظل الدساتير السابقة، وهذا التقييد لا يرتبط بالتعيين فقط بل أيضا

على مستوى الإعفاء الذي صار لا يتحقق إلا بإستقالة رئيس الحكومة، في حين إحتفظ الملك بإمكانية عزله لأعضاء الحكومة.

فضلا عن ذلك، فرئيس الحكومة لا يعد منصبا وحكومته إلا بعد نيل ثقة مجلس النواب، لتحسم الوثيقة الدستورية الجديدة في الجدال الفقهي والسياسي الذي كان سائدا بخصوص التنصيب الأحادي للملك والتنصيب المزدوج.

أما على المستوى الوظيفي فتمثل في إصلاح دستوري مهم للسلطة التنفيذية عماده تعضيد وإغناء جانب رئيس الحكومة وترسيخ رئاسته للسلطة التنفيذية، غير أن هذا الأمر لم يكن ليبلغ درجة الأنظمة البرلمانية بحكم أن سلطات الملك وسلطات رئيس الحكومة ليست بالمستوى نفسه، إذ حافظت المؤسسة الملكية على سموها مقارنة بباقي السلط والمؤسسات الأخرى، حيث ظل الملك يتمتع بأدورا سيادية وتحكيمية وإستراتيجية تجعل منه حجر الزاوية بالنظام السياسي المغربي، وتضع بالمقابل رئيس الحكومة في حالة تبعية دستوريا وسياسيا. فالأمر يقف جانبا إذا تعلق بصلاحيات الملك الذي يبقى صاحب السلطة التنفيذية الفعلي، لذلك مهما بلغت مؤسسة رئيس الحكومة من تقدم فإنها لا يمكن أن تتوازن مع المؤسسة الملكية في قيادة الجهاز التنفيذي، بالنظر للتراتبية التي يمليها نمط مشروعية المؤسسة الملكية بالنظام السياسي المغربي المؤسس لملكية فاعلة بخلاف نماذج أخرى.

3- إذا كان المشرع الدستوري قد ربط شروع الحكومة في مهامها بعد تعيينها من قبل الملك، بتصويت مجلس النواب على برنامجها، فإن هذا الأمر لا يتخذ طابعا رسميا إلا بعد المرور عبر محطة المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك صاحب الكلمة النهائية في الموافقة عليه، وغالبا ما يتم تكييفه مع التوجهات الملكية بإضافة إجراءات وتدابير لم تكن أصلا جزءا من البرنامج، في الوقت الذي يفترض فيه أنه ثمرة تعاقد بين الحكومة والناخبين.

4- وجود رئيس الحكومة في وضعية مسؤولية سياسية ثابتة أمام الملك بشكل غير خاضع لشروط، أو إجراءات محددة بقدر ماهو يخضع للسلطة التقديرية للملك أكثر منه بموقف السلطة التشريعية.

5- إذا كان الدستور المغربي قد كرس لفصل مرن للسلط بين رئيس الحكومة بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية قوامه التعاون، فقد تميز هذا الجانب بالنزوح نحو هيمنة رئيس الحكومة على وظيفة التشريع.

أما بالنسبة لجانب التوازن فبرغم أن الدستور المغربي قد خص البرلمان بوسائل رقابية متعددة تعطي الإنطباع على تمتع هذه المؤسسة بفعالية كبيرة في مراقبة عمل رئيس الحكومة وفريقه من الوزراء، يكشف تحليل هذه الآليات المقتصرة على مسائلة الحكومة بعدم جدواها من الناحية العملية، لأن السلطة التنفيذية لا تسمح عادة للبرلمان بالوصول إلى المعلومات التي تدينها أو تثبت تقصيرها في تسيير الشؤون العامة للبلاد، ولا تتعدى منطق الحوار بين المؤسستين، وفي أقصى الحالات إتهام البرلمان للحكومة دون إثارة مسؤوليتها.

فضلا عن ذلك، راعى المشرع الدستوري في تنظيمه للآليات التي تقود للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان مسألة الحفاظ على الإستقرار الحكومي من خلال تسييجها بإجراءات معقدة، خصوصا قيد النصاب القانوني المطلوب لتحريكها بشكل أفرغها من محتواها مما يصعب تحققها، لتبقى بذلك مسؤولية رئيس الحكومة أمام الملك أقوى من مسؤوليته أمام البرلمان.

6- تتأسس الإجابات لأي مشروع إصلاحي على الأسئلة والإشكالات التي تصدت لها، وحدود السياقات التي أُنتجت فيها، ومدى تجاوبه مع طموحات وإنتظارات المجتمع بغض النظر عن درجة متانتها وقوتها وصدقيتها، كما أن عمر كل فكرة، أو مشروع في الحياة ومدى قدرته في تقديم الجواب يبقى محدودا ومفتوحا، محدودا من ناحية حمولاته، ومقتضياته، ودلالاتها، ومفتوحا على المزيد من التجديد والإبداع.

وفقا لذلك، شكل دستور **2011** منبعا مهما لتجديد وتحديث مؤسسة رئيس الحكومة بتخويلها مركزا مهما بالنظام المغربي، إلا أن الممارسة السياسية الحالية هي لا تسير في إتجاه تسجيل تطوره قياسا مع الدساتير السابقة، بل قد تقود نحو الخلف بمخالفة مظاهر التطور الثقافي والمجتمعي بالمغرب، في ظل وجود نخب تقليدية محافظة غير قادرة على مواكبة سير الإختيار الديموقراطي المغربي.

فالنقاش الذي يثار اليوم بخصوص تطبيق الدستور لا يضعه في كل الأحوال محط مسائلة من حيث مدى تقدم صيغة تركيبه البنائي، وترتيبه المؤسساتي وديموقراطيته، بل من حيث ترجمة مقتضياته إلى واقع سياسي مؤسساتي من طرف المؤسسة موضوع (رئيس الحكومة) وكفاءته في النهوض بأدواره، وإلتزامه في ذلك بقواعد العملية الديمقراطية، خاصة أنه المعني الأول بالترسيم الجديد للمجال التنفيذي، ليس فقط بمشروعيته، بل وشرعيته التي تضمنها عملية فصل السلط التي أقرها الدستور، وقد أظهر هذا الجانب بحسب بعض الباحثين (**1**)

1- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب .. مسيرة البناء الديموقراطي 1956- 2020)، المرجع السابق، ص:311

عن مفارقة دستور حالم من جهة، وممارسة متخلفة عن طموح النص من جهة ثانية.

تجسد ذلك بالملموس في أول إمتحان لدستور **2011** مع أول حكومة برئاسة من حزب العدالة والتنمية (حكومة عبد الإله بنكيران **2011-2016**)، حيث هيمن على تعامل الأخير مع نص الدستور منطق إهمال وعدم إستغلال الإمكانيات الواعدة التي ينطوي عليها وترجمتها داخل مؤسسة رئاسة الحكومة، عبر أفعال بناءة تعكس قيمة الإصلاح، والنزوح نحو التنازل عن صلاحيات مهمة، والتخلي عن تنزيل مقتضيات الدستور الجديد بشكل سليم.

وهو الأمر الذي تكرر أيضا مع التجربة الحكومية التي تلتها، مع قيادة من نفس الحزب (سعد الدين العثماني **2016- 2021**)، ولعل ما في هذا الأمر أنه بقدر إرتباطه بمعطى موضوعي يتمثل في حدود الممارسة الديمقراطية والتي تؤثر بحسب درجة إنفتاحها أو إنقباضها بالإيجاب أو بالسلب على حيوية مؤسسة رئيس الحكومة وتطورها، بقدر ما هو مرتبط بشكل أيضا بأسباب ذاتية تتمثل في الأساس في التشبع بثقافة سياسية ماضوية، والتي لا يرى بحسبها (بضم الياء) في تعدد الصلاحيات وتوزيعها على أنه إعتراف بتعدد الفاعلين وإستقلالهم، بقدر أن مهامها لا تخرج عن مساعدة الملك الذي هو أمير المؤمنين في تدبير شؤون رعيته ونيل رضاه بشتى الوسائل لا التصادم معه، ما يشل كل إمكانية للفعل الحكومي، كفعل مستقل ومترجم للروح الديموقراطية الكامنة في الدستور (**1**)، إنها ثقافة ترى في السياسة هي الدفاع عن الموروث وفرض تأويل خاص للقيم والمبادئ على المجتمع (**2**).

ما يؤكد بالتالي الطرح القائل والحال هاته بأنه مهما كانت درجة تقدم مقتضيات الوثيقة الدستورية، فإنه يبقى رهين بالحالة الإيديولوجية للفاعلين السياسيين وإستراتيجيتهم داخل النظام، دون إيلاء أيه أهمية لطموحات وإنتظارات المواطنين، والتي على أساسها كان التعاقد معهم في فترة الإنتخابات.

وهذا الأمر لا يقوم على أساس نموذج أخلاقوي تديني يبين ما يجب أن يكون من قبل الذي يجب أن يحكم، بقدر أنه يقوم على تصورات مسبقة ومبادئ مسبقة، لهذا فإن الدستور وفق هذه الرؤية التقليدية المحافظة هو موضوع لا مفكر فيه لأن توزيع المهام وفصل السلط، وتنظيم القوانين، وبناء المؤسسات، ومنح الحريات وفرض

1- لحسن خوخو خليل: (بصدد بعض معوقات تطبيق دستور 2011)، المرجع السابق، ص: 198

2- نفس المرجع، ص: 195

الواجبات..كلها ظواهر تقوم على الإعتراف بالواقع الإجتماعي والإقتصادي والثقافي كواقع موضوعي، ديناميكي، يفرز تناقضات تعكس رهانات ومصالح متضاربة ومشروعة ومفتوحة على المستقبل، يحتاج تأطيرها قوانين ومؤسسات، غير أن هذه الممارسة لا تتماشى وهذا التصور (**1**).

على ضوء هذا الواقع، ألم يكن من الأجدر الإمتثال بما نص عليه الدستور والإعلاء من شأنه، بتقديم مؤسسة رئيس الحكومة بشكلها الدستوري الجديد، وصناعة المستقبل الذي تنشده بتسديد ما إعوج من ممارسات، وإستدراك ما فات من واجبات، وإطلاق مزيد من الفعاليات، والديناميات؟

7- مما لاشك فيه أن الرقي بمؤسسة رئيس الحكومة وتحصينها الدستوري هو معلق على وجهة التطبيق السليم للدستور، وما يقتضيه ذلك بالتوفر على نخب تتمتع بثقافة ووعي سياسي منفتح، ملتزم بقواعد العملية الديمقراطية ولمتغيرات المرحلة الجديدة، نخب بأفكار تأسيسية مجددة، ومنطلقات نظرية وتصورية، وأدوات تحليلية متطورة، بشكل قادر على قراءة سليمة للواقع في مختلف مستوياته الوطنية والإقليمية والدولية، فضلا عن الإجتهاد ما أمكن في إنعاش النسق الثقافي بمزيد من الإجتهادات والإجابات، ثم السعي من أجل تسكينها في الواقع بحيث تبدو أفكارا معاشة، لاسيما بعد مرور على ما يزيد عن العقد من الزمن على إقرار الدستور الجديد، وهي فترة تعد كافية للقطع مع الإنحرافات السابقة وإنضاج التجربة الدستورية الحالية.

فلا يمكن لتلازم الحكومات في ظل الدستور الجديد أن يبقي مؤسسة رئيس الحكومة بوضع تكرار وإجترار لنموذج فارغ من أي مضمون يجسد الإصلاح المنجز، مضمون يتأسس على الوجود بوضع الماضي وميكانيزمات معطلة، وهو ما يطرح سؤال الغاية من التغيير والإصلاح إذا لم يصل لنتائج الوجود ومآلاته المتوقعة والمرجوة؟

إنتهى بحمد الله وتوفيقه

وعلى الله قصد السبيل.

1- لحسن خوخو خليل: (بصدد بعض معوقات تطبيق دستور 2011)، المرجع السابق، ص ص: 198-197

لائحة المراجع.

أولا: المراجع باللغة العربية.

1- الكتب

أ- الكتب العامة.

1- أمحمد المالكي: (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظم السياسية المعاصرة)، الجزء الثاني، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مراكش **1997**.

2- أحمد مجيد بنجلون: (الدستور المغربي أحكامه ومبادئه)، دار الكتاب، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، **1977**.

3- أحمد الحارثي: (جدلية الإقتصادي والسياسي في المغرب)، منشورات نوافذ، الطبعة الأولى، **2003**.

4- أحمد الخمسي: (الربيع العربي في طبعته المغربية)، شرق الكتاب، الطبعة الأولى، يوليوز **2013**.

5- أحمد سلامة بدر: (الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، **2003**.

6- أزهار هاشم أحمد الزهيري: (الرقابة الدستورية على الأنظمة والقرارات الإدارية - دراسة مقارنة-)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة **2017**.

7- أنطوان أسعد: (موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد إتفاق الطائف)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان **2008**.

8- إسماعيل غزال: (القانون الدستوري والنظم السياسية)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، بيروت **1993**.

9- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، من عصر ما قبل التاريخ إلى نهاية الدولة الموحدية، دار الرشاد الحديثة، الدار البيضاء **2000**.

10- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثاني، من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين، دار الرشاد

الحديثة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، **1978**.

11- إبراهيم حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الثالث، من نشأة الدولة العلوية إلى إقرار الحماية، الطبعة الثانية، دار الرشاد الحديثة، الدار البيضاء **1994**.

12- إبراهيم عبد العزيز شيما: (القضاء الإداري: مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية **2006** .

13- الحسن الثاني: (التحدي)، المطبعة الملكية، الطبعة الثانية، الرباط، **1985**.

14- جهاد زهير الحرازين: (حق حل البرلمان في النظم الدستورية دراسة: مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية **2013**.

15- جورج فيدل- بيير دلفولفيه: (القانون الإداري)، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، **2001**.

16- جون واتر بوري: (أمير المؤمنين: الملكية والنخبة السياسية المغربية)، ترجمة: عبد الغني أبو العزم وعبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر، الطبعة الثالثة، الرباط **2013**.

17- حسن طارق وعبد العالي حامي الدين: (دستور **2011** بين السلطوية والديموقراطية: قراءات متقاطعة)، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، الرباط **2011**.

- حسن طارق: (السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد **92**، الطبعة الأولى، الرباط **2012**.

18- حسن طارق: (في دستور السياسات العمومية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (سلسلة مواضيع الساعة)، عدد **82**، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط **2013**.

19- حسن طارق: (مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية)، منشورات الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الإنسان، الرباط **2014**.

20- حسن طارق: (الدستور والديموقراطية: قراءات في التوثرات المهيكلة لوثيقة **2011**)، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، الرباط **2013**

21- حبيب الدقاق: (العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟. مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب)، مطبعة الأمنية، طبعة **2010**، الرباط.

22- يحيى الجمل: (النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، **1973**.

23- كمال عبد اللطيف: (الإصلاح السياسي في المغرب: التحديث الممكن، التحديث الصعب)، شركة النشر والتوزيع المدارس، الطبعة الأولى، الدارالبيضاء **2011**.

24- محمد زين الدين: (الدستور ونظام الحكم في المغرب)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، أبريل **2015**.

25- محمد معتصم: (الحياة السياسية المغربية **1962-1992**)، مؤسسة إيزيس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **2002**.

26- محمد معتصم: (النظام السياسي الدستوري المغربي)، مؤسسة إيزيس للنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء مارس **1992**.

27- محمد حركات: (المغرب عبر التاريخ)، الجزء الأول، دار الرشاد الحديثة، بدون طبعة، الدار البيضاء **2000**.

28- محمد البوزيدي: (المختصر في القانون الدستوري والأنظمة السياسية)، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى، الرباط **1975**.

29- محمد البقالي: (الكتلة الدستورية للمالية العمومية)، مطبعة البصيرة، الطبعة الأولى، الرباط**2017**.

30- محمود صالح الكروي: (التجربة البرلمانية في المغرب **1963-1997**)، مطبعة البريق، الطبعة الأولى، بغداد، العراق **2010**.

31- محمود محمد علي صبره: (الإتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين)، مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، الطبعة الأولى، القاهرة، **2009**.

32- محسن خليل وسعد عصفور: (القضاء الإداري)، منشأة المعارف، بدون طبعة، الإسكندرية، **1970**.

33- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية-)، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الرباط **1996-1997**.

34- مصطفى قلوش: (النظام الدستوري المغربي)، مكتبة دار السلام، الطبعة الرابعة، **1995**.

35- مصطفى الخشاب: (علم الإجتماع ومدارسه)، الكتاب الثاني، المكتبة الأنكلومصرية، القاهرة **2005**.

36- مليكة الصروخ: (القانون الإداري- دراسة مقارنة -)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء **2010**.

37- مريم مهدي اليامي: (حق السؤال البرلماني –دراسة مقارنة-)، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، البحرين **2019**.

38- موريس دوفرجيه: (دساتير فرنسا)، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الأداب، الطبعة الأولى، القاهرة **1959**.

39- موريس دوفرجيه: (المؤسسات السياسية والقانون الدستوري – الأنظمة السياسية الكبرى-)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية الدراسة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت **1992**.

40- نعمان أحمد الخطيب: (الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري)، دار الثقافة، الطبعة السابعة، عمان، الأردن **2011**.

41- سعيد خمري: (الملكية الدستورية بالمغرب: مسيرة البناء الديموقراطي **1956-2020**)، المركز المغربي للدراسات والأبحاث في العلوم الإجتماعية، **2021**.

42- سعيد بنسعيد: (شروط المصالحة مع السياسة في المغرب)، منشورات الزمن، الدار البيضاء **2006**.

43- سليمان الطماوي: (النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة-)، راجعه ونقحه، محمود عاطف البنا، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي،القاهرة، سنة **2006**.

44- سليمان الطماوي: (النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة -)، دار الفكر العربي، القاهرة **1984**.

45- سيدي محمد ولد سيد آب: (الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي)، منشورات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، المملكة المغربية، **2001**.

46- سامي جمال الدين: (النظم السياسية والقانون الدستوري – نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية-)، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية **2005**.

47- عمر بندورو: (النظام السياسي المغربي)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **1991**.

48- عبد الله كنون: (مدخل إلى تاريخ المغرب)، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت **2017**.

49- عبد اللطيف أكنوش: (السلطة والمؤسسات السياسية في المغرب بين الأمس واليوم)، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء **1986**.

50- عبد اللطيف أكنوش: (تاريخ المؤسسات والوقائع الإجتماعية بالمغرب)، إفريقيا الشرق، طبعة **1987**.

51- عبد الكريم غلاب: (التطور الدستوري والنيابي بالمغرب من سنة **1908-1988**)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **1988**

52- عبد الله العروي: (الأصول الإجتماعية والثقافية للوطنية المغربية **1830-1912**)، تعريب محمد حاتمي محمد جادور، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **2015**.

53- عبد الواحد المراكشي: (المعجب في تلخيص أخبار المغرب: من فتح الأندلس إلى آخر ملوك الموحدين مع ما يتصل بتاريخ هذه الفترة من أخبار الشعراء وأعيان الكتاب)، مطبعة الإستقامة، الطبعة الأولى، القاهرة، **1949**.

54- عبد الرحمان إبن زيدان السجلماسي: (إتحاف أعلام الناس بجمال حاضرة مكناس)، الجزء الثاني، مكتبة الثقافة الدينية، الطبعة الأولى، القاهرة **2008**.

55- عبد الرحمان إبن زيدان السجلماسي: (العز والصولة في معالم نظام الدولة)، الجزء الأول، المطبعة الملكية، الرباط **1961**.

56- عبد الرحمان اليوسفي: (أحاديث في ما جرى - شذرات من سيرتي كما رويتها لبودرقة-)، الجزء الأول، إعداد امبارك بودرقة (عباس)، دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، فبراير **2018**.

57- عبد العالي حامي الدين: (الدستور ورهان موازين القوى: الملكية، الأحزاب الحركات الإسلامية)، منشورات دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، **2005**.

58- عبد الإله فونتير: (العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية –دراسة تأصيلية تطبيقية -)، الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية **4**، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى: **2002**.

59- عبد القادر باينة: (تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب)، دار توبقال للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **1985**.

60- عبد القادر محمد القيسي: (الأحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين- دراسة مقارنة -)، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، سنة **2016**.

61- علي كريمي: (أسئلة الإنتقال الديموقراطي في المغرب: قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري)، منشورات نوافذ، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **2005**.

62- علي حجازي إبراهيم: (الإعلام البديل)، دار المعتز للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى **2017**.

63- علي عبد الله جاسم العرادي: (تفويض الإختصاص التشريعي- دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الأولى **2019**.

64- علي سعد عمران: (الحدود الدستورية لحل البرلمان- دراسة مقارنة-)، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان **2016**، الأردن.

65- علاء عبد المتعال: (حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، **2004**.

67- فخر الدين مهيوبي: (إشكالية بناء الدولة في المغرب العربي: دراسة في دولة ما بعد الإستعمار)، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية **2014**.

68- رشيد مقتدر: (تحولات التجربة الإسلامية المغربية)، مؤلف جماعي: (ما بعد الإسلام السياسي: مرحلة جديدة أم أوهام إيديولوجية؟)، مركز مؤسسة فريدريش إيبرت، الأردن - العراق، **2019**.

69- ربحي عليان- عثمان غنيم: (مناهج وأساليب البحث العلمي: النظرية والتطبيق)، دارصفاء للنشر والتوزيع

، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن **2000**.

70- رمزي الشاعر: (القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة -)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى **2003**.

71- خليل محسن: (القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة-)، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت **1982**.

72- خليل عبد المنعم خليل مرعي: (حل البرلمان بين النظرية والتطبيق)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة سنة **2013**.

73- شعبان أحمد رمضان: (الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة **2008**.

ب - الكتب المتخصصة.

1- اليزيد البركة: (حكومة التوافق المسار التكتيكي والإستراتيجي للإنتقال العسير)، منشورات مركز الدراسات الإستراتيجية، مارو- تامسنا، الطبعة الأولى، الدار البيضاء **1998**.

2- أحمد عبد اللطيف إبراهيم: (الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة (بريطانيا – فرنسا – مصر))، مكتبة القانون والإقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض **2014**.

3- أمين السعيد: (مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة **2011**)، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي الإصدار الرابع،**2011**.

4- هاتف محسن كاظم: (تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الإتحادية الفدرالية- دراسة مقارنة-)، دار السنهوري، الطبعة الأولى، بيروت **2017**.

5- يوسف راشد فليفل: (وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية- دراسة مقارنة-)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، **2016**.

6- محمد الرضواني: (التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة **1956** إلى سنة **2000**)، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط **2011**.

7- محمد قدري حسن: (رئيس مجلس الوزراء في النظم النيابية المعاصرة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة **1987**.

8- مريد أحمد عبد الرحمن حسن: (التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية –دراسة مقارنة-)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة **2006**.

9- مدحت أحمد يوسف غنايم: (وسائل الرقابة على أعمال الحكومة البرلمانية في النظام البرلماني)، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين**2011**.

10- مصطفى العراقي: (الصدر الأعظم من باحماد إلى بنكيران: قطيعة أم إستمرارية)، منشورات جريدة الإتحاد الإشتراكي، بدون طبعة، الدار البيضاء **2012**.

11- ماركوس بوكنفورديه: (تصميم السلطة التنفيذية)- دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديموقراطية والإنتخابات، **2011**.

12- عبد الحميد بن أبي زيان بنشنهو ترجمان مدني: (البيان المطرب لنظام الحكومة بالمغرب)، مطبعة الوطنية، الطبعة الثانية، الرباط **1951**.

13- عبد السلام البكاري: (دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب مع نصوص الدساتير والظهائر وتأليف الحكومات وتعيين أو إعفاء الوزراء)، دار إدكل للطباعة والنشر الطبعة الأولى، الرباط **2002**.

14- عبد العالي حامي الدين: (دستور**2011** على محك التطبيق: السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وإكراهات الممارسة)، مؤلف جماعي: (إضاءات متقاطعة على الدستورانية المغربية الجديدة)، منشورات الجمعية المغربية للقانون الدستوري، **2014**.

15- عبد الحكيم سعيد: (دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي وهيمنة السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، **2013**.

16- عبد الله بوقفة: (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد- دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية – الدول والحكومات)،

دار الهدى، الطبعة الأولى، عين مليلة، الجزائر **2010**.

17- فدوى مرابط: (السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي- دراسة قانونية مقارنة-)، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه (**86**)، الطبعة الأولى، بيروت، غشت **2010**.

18- قائد محمد طربوش: (السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري –تحليل قانوني مقارن-)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان **1996**.

2- المعاجم والقواميس:

1- مجمع اللغة العربية- (معجم الوسيط)، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة، **2004**.

2- أوليفيه دوهاميل: (المعجم الدستوري)، ترجمة منصورالقاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت **1996**.

3- الأطروحات والرسائل الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه.

1- أمينة المسعودي: (الوزراء في النظام السياسي المغربي من حكومة **1955** إلى سنة **1985)**، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية: **1998- 1999**.

2- الأمين سويقات: (الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية **2017- 2016**.

3- إيهاب سلام زكي: (الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني)، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، السنة الدراسية **1986**.

4 - المهدي الفحصي: (مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على التوازن بين السلط في المغرب)، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية **2001-2002**.

5- العربي بن حيدة: (تطور الآليات الدستورية: معالم الإستمرارية في الثقافة السياسية المغربية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية **2000-2001**.

6- جلال أفرتي: (مكونات المشروعية بالمغرب: الحداثة السياسية نموذجا)، أطروحة لنيل الدكتوراه الوطنية في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية **2009-2010**.

7- جمال بن سالم: (القضاء الدستوري في الدول المغاربية)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون العام، جامعة الجزائر **1** يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية **2015-2014**.

8- حميد الزوبع: (علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي – دراسة مقارنة-)، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط ، السنة الجامعية **2001-2000**.

9- حسن مصطفى البحري: (الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان نفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنة -)، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، سنة **2006**.

10- طارق الغزلاني: (تطور التحكيم الملكي في النظام الدستوري/ السياسي المغربي: دراسة تحليلية في بنيات النظام السياسي المغربي على ضوء دستور المملكة)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية **2015-2016**.

11- محمد أشكري: (الوزيرالأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية **1984**.

12- محمد زين الدين: (الفكر الدستوري والسياسي لجلالة الملك الحسن الثاني: مقاربة دستورية سياسية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عين الشق،

السنة الجامعية **2003-2002**.

13- محمد مونشيح: (مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا – دراسة مقارنة-)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، عين الشق، السنة الجامعية **-2002 2003**.

14- محمد أومايوف: (الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية **2013**.

15- ميمونة سعاد: (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية **2015-2016**.

16- نور الدين بن دحو: (السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد – كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية **2015-2016**.

17- نفيسة البختي: (التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، السنة الجامعية **2015-2016**.

18- سعيد خمري: (روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب: حالة **1992- 19969**)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية **2001-2002**.

19- سعيد الصديقي: (صنع السياسة الخارجية المغربية)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية **2002**.

20- سيدي محمد ولد سيد أب: (الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة -)، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، الجزء الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط ، السنة الجامعية **1999**.

21- سيد محمد إبراهيم محمد: (التحقيق البرلماني- دراسة مقارنة -)، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، السنة الجامعية **2014**.

22- عبد الرزاق بياز: (المسألة الدستورية والإنتقال الديمقراطي بالمغرب: متطلبات دستور الإنتقال الديمقراطي - دراسة تحليلية-)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: **2002-2003**.

23- عبد النبي الكياس: (توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور **1996**)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية **2011 -2010**.

24- عبد اللطيف مستكفي: (طبيعة الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب: مرحلة التسعينات)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية **2003-2004**.

25- عبد الكريم الحديكي: (التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي – دراسة قانونية–)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية **2002-2003**.

26- عبد الغفار رشاد محمد: (التقليدية والحداثة في الخبرة السياسية اليابانية)، أطروحة الدكتوراه العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، السنة الجامعية **1981**.

27- عبد الناصر صالحي: (رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، السنة الجامعية **2016-2017**.

28- عبد الحليم مرزوقي: (حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني: بين النظرية والتطبيق)، أطروحة دكتوراه علوم الحقوق، جامعة الحاج لخضر- باتنة، الجزائر، السنة الجامعية **2014**.

29- عائشة الدويدي: (الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة -)، رسالة

لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجيلالي اليابس، كلية العلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية **2017-2018**.

30- خالد ابريجة: (الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني- المفاهيم المركزية – التجليات-)، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية **2003-2004**.

31- خدوجة خلوفي: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي – دراسة مقارنة-)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر**1**، كلية الحقوق، بنعكنون، السنة الجامعية**2010-2011** .

ب- رسائل الماستر:

1- أحمد إدريس: (الوزير الأول في دول المغرب العربي)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية **1992**.

2- أمين عمراوي- رفيق القريشي: (السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد بوقرة- بومرداس، كلية الحقوق – بودواو- الجزائر، السنة الجامعية **2015-2016**.

3- أمينة لميز: (حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي: الجزائر- المغرب- موريتانيا- تونس- دراسة مقارنة-)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس- كلية الحقوق – بودواو- السنة الجامعية **2014-2015**.

4- إدريسي مولاي الوافي- طواهرية الطاهر: (الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية **2016-2017**.

5- دنيا بوسالم: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور **1996**)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة باجي مختار- عنابة، كلية الحقوق - الجزائر، السنة الجامعية **2006**-**2007**.

6- هدى شويحة: (الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة بالجزائر)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية **2016**-**2017**.

7- وحيدة جعفري: (المجال التنظيمي في النظام القانوني الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر **-1-** بن يوسف بن خذة، كلية الحقوق، السنة الجامعية **2013-2014**.

8- حسين رزاق: (تشريع الضرورة في بلدان المغرب العربي)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة ، كلية الحقوق بودواو، السنة الجامعية **2016-2015**.

9- حنين عماد الفارس: (رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين –دراسة مقارنة-)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، السنة الجامعية **2016**.

10 - حسن عبد الرحمن عايد: (المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني: السودان نموذجا إبان الفترة **1964-1969**)، بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة النيلين- كلية الدراسات العليا، السودان، السنة الجامعية **2020**.

11- حمزة مشاش: (المسؤولية السياسية للحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة **2016**)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون جامعة أكلي محند أولحاج– البويرة- ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية **2018**.

12- لحسن كنكو: (الإفرازات السياسية للإنتخابات التشريعية بالمغرب **25**: نونبر **2011**)، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية **1998**-**1999** .

13- لبنى رحماني خيرة: (المبادرة بالقوانين بين المبادرة البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري لسنة **2016**)، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص الدولة والمؤسسات)، جامعة جفلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية **2017-2018**.

14- محمد زين الدين: (المسألة الدستورية في مغرب الأمس ...واليوم **1906-1996**)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة علم السياسة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية **1998-1999**.

15- محمد كنوف: (الحياة السياسية بعد إنتهاء حكومة عبد الله إبراهيم إلى الإعلان عن حالة الإستثناء)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية **1991**.

16- محمد الصافي: (الوزير الأول بالمغرب: الوثيقة الدستورية – الممارسة السياسية)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق الدار البيضاء، السنة الجامعية **2002-2003**.

17- محمد المساوي: (وزارات السيادة في النظام السياسي المغربي: بين التوجه التقليدي والتوجه التحديثي)، رسالة لنيل دبلوم العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية **2002-2003**.

18- محمد فقير:(علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري- دراسة مقارنة-)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد بوقرة – بومرداس- كلية الحقوق، بودواو، السنة الجامعي **2014- 2015**.

19- محمد الصديقي: (التفويض في القانون الجزائري)، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في القانون الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية **2017-2018**.

20- محمد المهدي بن سيحمو: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين النظام الدستوري

الجزائري والفقه الإسلامي-)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، جامعة أدرار، كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة)، السنة الجامعية **2010-2011**.

21- مريم صادقي: (الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية **2016-2017**.

22- مناور بيان مناور الراجحي: (التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت)، رسالة للحصول عاى درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، السنة الجامعية **2011**.

23- نجية الجوهري: (الإنتقال الديموقراطي بالمغرب: مساهمة في تحديد العوائق والمتطلبات)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العاليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، السنة الجامعية **2006-2007**.

24- نريمان مكناش: (السلطة التنفيذية في بعض بلدان المغرب العربي – الجزائر – المغرب - تونس)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص القانون العام، جامعة الجزائر **1**، كلية الحقوق سعيد حمدين، السنة الجامعية **2014-2015**.

25- زيد نضال شاكر العزب: (الإستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني)، رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان، السنة الجامعية **2019**.

26- سيد علي لونيس ومريم بن تركية: (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة بين الجزائر و تونس)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق بوداوو، السنة الجامعية **2015-2016**.

27- عبد النبي كياس: (مؤسسة الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط ، أكدال، السنة الجامعية **2004-2005**.

28- عبد العزيز الشادلي: (التعديلات الدستورية لسنة **2011**: دراسة في السياق، المسطرة والمضمون)،

رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص القانون الدستوري والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية **2014-2013**.

29- عياش محمود: (حصيلة عمل حكومة التناوب بالمغرب **1998- 2002**)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية **2003 - 2002**.

30- عماد قيطوني – مراد مختار: (مجال مراقبة البرلمان على الحكومة في الجزائر)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب – عين تموشنت، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم الحقوق، السنة الجامعية **2017-2016**.

31- يحى بدير: (تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، السنة الجامعية **2015-2014**.

32- فايزة فركيوي: (المسؤولية السياسية للحكومة: دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري لسنة **1996** المعدل والدستور المغربي لسنة **2011**)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق بودواو، السنة الجامعية **2014-2015**.

33- صهيب زردان: (التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف- المسيلة- كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية **2017-2016**.

34- صليحة بوطغان– فوزية صفاح: (المسؤولية السياسية للحكومة)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، جامعة محمد الصديق بن يحى - كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية **2017-2016**.

35- خالد الشرقاوي السموني: (مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي والفرنسي -دراسة مقارنة -)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية **1996**.

36- ضرار قريش: (آليات التشريع طبقا للتعديل الدستوري **2016**)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة زيان عاشور - الجلفة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية **2016 - 2017**.

4- الندوات والأيام الدراسية:

1- إبراهيم أبراش: (الديموقراطية بين عالمية الفكرة وخصوصية التطبيق: نموذج التجربة الديموقراطية المغربية)، أعمال ندوة بعنوان: (الإصلاحات الدستورية والسياسية في المغرب العربي)، مراكش **26-28** أكتوبر **1999**، سلسلة أعمال ومناظرات رقم **15**، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، مراكش **1999**.

2- محمد العمراني بوخبزة: (الفكر الدستوري المغربي: مسار ومنعرجات)، أعمال الندوة الدولية: (التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية)، الرباط **11-10** يوليوز **2018**.

3- محمد الساسي: (دستور **2011**: إشكالات بدون حلول)، أعمال ندوة بعنوان: (الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة)، **18-19** أبريل **2013**، تنسيق: عمر بندور- رقية مصدق - محمد مدني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، **2014**.

4- عبد العالي حامي الدين: (دستور **2011** على محك التطبيق: السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وتجاوزات الممارسة)، أعمال ندوة بعنوان: (الدستورالمغربي الجديد على محك الممارسة)، **19-18** أبريل **2013**، تنسيق عمر بندورو- رقية المصدق- محمد المدني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي – الرباط **2014**.

5- المقالات:

1- أحمد بوز: (رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية الجديدة)، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد **3**، الجزء الخامس، يونيو **2012**.

2- المختار مطيع: (مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها)، المجلة المغربية للدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد **23**، سنة **2000**.

3- الحبيب أستاتي: (الأحزاب السياسية في المغرب ومأزق التوثرات الإجتماعية الجديدة)، مجلة سياسات عربية، عدد **46**، شتنبر **2020**.

4- باسم شناق- محمد منصور: (تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني– دراسة تحليلية مقارنة-)، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية المجلد **26** العدد **1** سنة **2018**.

5- دلال بوعتروس – محمد دهان: (مأسسة تقييم السياسات العمومية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد **30**، عدد **3**، ديسمبر**2019**.

6- هند عروب: (الحركات الإسلامية في سنة **2006**- جماهيرية –سيطرة على المجال وتحد للملكية)، مجلة وجهة نظر، العدد **32** ربيع **2007**.

7- وليد بن عبد الله الهويريني: (تحولات الإسلاميين من لهيب سبتمبر إلى ربيع الثورات)، مجلة البيان، عدد **153**، **1433**هجرية.

8- زكرياء أقنوش: (الميكانيزمات الدستورية لفض النزاعات الممكن أن تثار بين الحكومة والبرلمان)، مجلة مسالك، عدد مزدوج **26-25**، سنة **2014**.

9- زكرياء أقنوش: (تدني النضج السياسي لدى النخبة البرلمانية بالمغرب)، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد **50-49**، شتاء–ربيع **2016**.

10- حكيم التوزاني: (سؤال الإنتقال الديموقراطي في أفق مقتضيات الوثيقة الدستورية المغربية لسنة **2011**)، مجلة الحقوق، العدد الخامس، ماي **2012**.

11- حسن شورش عمر- محمد حسن بارام: (حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام **1925**و **2005**- دراسة تحليلية مقارنة-)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، مجلد **2**، العدد **15**، الجزائر.

12- حسين خليل: (الإسلاميون والسلطة في الوطن العربي)، مجلة شؤون الأوسط ، عدد**141**، شتاء/ربيع **2012**.

13- حليمة بروك: (آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد **14**- أكتوبر، الجزائر **2016**.

14- ياسين بويركل: (اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي – دراسة في الإختصاص والأداء-)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، شتنبر**2019**.

15- لحسن خوخو: (بصدد بعض معوقات تطبيق دستور **2001**)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد خاص (**18**)، خريف **2015**.

16- ليلي الإدريسي العزوزي- هشام عميري: (ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي)، مجلة إتجاهات سياسية، العدد السابع، المركز العربي الديموقراطي، برلين ألمانيا، أبريل **2019**.

17- محمد ضريف: (قراءة أولية في النسق السياسي المغربي المعاصر)، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، العدد **2**، **1** مارس **1987**.

18- محمد الرضواني: (تشكيل الحكومة في المغرب: المنهجية الديموقراطية والحسابات السياسية)، المجلة المغربية للعلوم السياسية، العدد**17**، شتاء **2008**.

19- محمد الرضواني: (الحكومة التي تلتقط كل شيء: توصيف الحكومة المغربية بعد دستور **2011**)، المجلة المغربية للعلوم السياسية، العددان **43-44**، صيف – خريف **2014**.

20- محمد نبيل ملين: (فكرة التطور الدستوري بالمغرب: وثائق ونصوص **2011**- **1901**)، منشورات مجلة تيل كيل ميديا **2017**.

21- محمد الزهراوي: (دستور **2011** وإشكالية التأويل: قراءة في الفصلين **41** و **42**: ما بين إقرار الوظائف الدينية والتحكيمية للملك وإعادة إنتاج الفصل **19** من دستور **1996**)، مجلة وجهة نظر، العدد **58** خريف **2013**.

22- محمد عباس محسن: (إقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الإتحادي العراقي)، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، أ / قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد **11**، سنة **2014**.

23- محمود سامي جمال الدين: (القرار الإداري والسلطة التقديرية الإدارية – دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا)، مجلة الشريعة والقانون، حولية محكمة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، العدد الثالث، سنة **1989**.

24- مولاي هشام إدريسي: (القانون والتنظيم في الدستور المغربي: دراسة تحليلية في المفهوم والإختصاص)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد، **72-73**، أبريل **2007**.

25- مصطفى قلوش: (قراءة جديدة لإختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل **19** وما يقرره الدستور بأكمله)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج **54-55**، يناير- أبريل، **2008**.

26- مصطفى العيدي: (التجربة البرلمانية الأولى بالمغرب من خلال أرشيف الدبلوماسية الفرنسية وجريدة المحرر)، مجلة الدراسات المندمجة في العلوم الإقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل، المجلد **1**، العدد **1**، سنة **2021**.

27- ميمون يشو: (مدى تأثير التوقيع بالعطف من لدن الوزير الأول على الطبيعة التشريعية للظهائر الصادرة في مجال القانون)، مجلة الملحق القضائي، العدد **43**، سنة **2010**.

28- نجيب جيري: (الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور **2011**؛ من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة)، مجلة مسالك،عدد مزدوج **25-26**، السنة العاشرة **2014**.

29- نور السداة حميوي: (المؤسسات التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية)، مجلة مسالك، عدد مزدوج **25-26**، السنة العاشرة **2014**.

30- نجم عبود فيصل – مؤيد حسني أحمد: (السؤال البرلماني في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة **1952** وتعديلاته)، مجلة الجامعة الإسلامية للدارسات الشرعية والقانونية، المجلد **20**، العدد الأول، الأردن،

2021.

31- سمير الشحواطي: (المؤسسات الدستورية والتنمية السياسية – نموذج مؤسسة الحكومة على ضوء التعديل الدستوري-)، مجلة السياسات العمومية، العدد **12**، صيف **2014**.

32- سمير بلمليح: (رئيس الدولة ورئيس الحكومة في دستور **2011**)، مجلة مسالك، العدد**19-20**، سنة **2012**.

33- عابد الجابري: (البيان المطرب لنظام حكومة المغرب: المفهوم القديم للسلطة والصراع حول الإختيارات)، مجلة مواقف، العدد الثالث، ماي **2002**.

34- سعيد الصديقي: (المؤسسة الملكية والسياسة الخارجية: قراءة في مفهوم "المجال المحفوظ" ومسارات التنفيذ)، المجلة الدولية، العدد الثالث،**2007**.

35- عائشة لزرق: (العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري **2016**)، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد **2**، أكتوبر **2018**.

36- علي كاظم الرفيعي: (وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة)، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد **22**، العدد الثاني، **2008**.

37- عبد الصديق شيخ – عبلة حماني: (تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية)، مجلة الأستاذ الباحث للدرسات القانونية والسياسية، المجلد **05**، العدد **01**، سنة **2020**.

38- عصام علي الدبس: (أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها – دراسة مقارنة –)، مجلة كلية بغداد للعلوم الإقتصادية الجامعة، العدد الخامس و العشرون، **2010**.

39- عثمان عبد الملك الصالح: (في الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت)، مجلة الحقوق والشريعة – جامعة الكويت – العدد الرابع السنة الخامسة، ديسمبر **1981**.

40- عبد الإله بلقزيز: (المغرب والإنتقال الديموقراطي، قراءة في التعديلات الدستورية: سياقاتها والنتائج)، مجلة المستقبل العربي، السنة الرابعة والثلاثون، عدد **392**، أكتوبر **2011** المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد **246**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط **2011**.

41- عبد الرحيم بوزياني: (رهانات الإرتقاء بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية في المغرب)، مجلة العلوم السياسية والقانون، المجلد **5**، العدد **27**، المركز الديموقراطي العربي، برلين،ألمانيا، مارس/آذار **2021**.

42- فيصل شطناوي: (عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن)، مجلة المنارة، المجلد **13**، العدد **8**، الأردن، سنة **2007**.

43- صيام سري: (المواجهة الوطنية لتحديات عولمة التشريع)، مجلة القانونية، العدد الثالث، البحرين، يناير **2015**.

44- قطيفة لحميداني وقطيفة القرقري: (خلاصات من وحي عدم الإستقرار الحكومي بالمغرب (**1963**-**2013**))، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد **10**، صيف **2013**.

45- رشيد المدور: (تطور الرقابة الدستورية في المغرب – الغرفة الدستورية - المجلس الدستوري- المحكمة الدستورية)، مجلة دراسات دستورية، المجلد الثالث، العدد السادس، ربيع - يناير**2016**.

46- رشيد المدور: (تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد **03** / العدد: **01**، **2020**.

47- ربيعة المعاشي: (المشروعية التقليدية للمؤسسة الملكية بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد **154**، شتنبر - أكتوبر **2020**.

48- رشيد المدراسي: (الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي على أعمال الحكومة في ظل دستور **2011**)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديموقراطي العربي، ألمانيا، فبراير **2019**.

49- شيخة خليفة البنغدير الدوسري: (الرقابة البرلمانية)، معهد البحرين للتنمية السياسية، منصة الأبحاث والدراسات الجامعية، جامعة المملكة، البحرين **2020**.

50- خولة الباز: (الحكومات المغربية والعدالة الاجتماعية)، مجلة الشرق الأوسط للإدارة العمومية، ربيع **2016**، عدد (**2**)**1**.

51- خالد سمارة الزغبي: (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة)، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة

والعشرون، العدد**2**، ديسمبر**1987**.

52- خير الدين بن سونة: (التفوق الحكومي في مجال التشريع)، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد **2**، أكتوبرسنة **2018**.

53- مراجعة الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (سلسلة نصوص ووثائق)، الدستور الجديد للمملكة المغربية، عدد **246**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط **2011**.

6- الدراسات والتقارير:

1- تاريخ المغرب تحيين وتركيب: إشراف وتقديم محمد القبلي، منشورات المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، الرباط **2011**.

2- التقرير النهائي عن الإنتخابات التشريعية بالمغرب سنة **2011** من إنجاز المعهد الديمقراطي الوطني.

3- دراسة نقدية للدستور المغربي لعام **2011**، تنسيق إدريس المغروي، المؤسسة الدولية للديموقراطية والإنتخابات، ستوكهولم **2012**.

4- مارينا أوتاواي وميريديث رايلي: (المغرب من الإصلاح الهرمي إلى الإنتقال الديموقراطي؟)، أوراق كارنيغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم **71**، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، طبعة **2006**.

5- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب.

6- دليل القواعد المتعلقة بالمسطرة التشريعية، منشورات الوزراة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني الطبعة الثانية، دجنبر **2015**.

7- التقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي لسنة **2010**.

8- التقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي سنة **2011**.

9- تقرير للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول ولوج منصف ومعمم للخدمات الصحية سنة **2013**.

10- تقرير مجوعة العمل الموضوعاتية حول: تقييم البرنامج الوطني المندمج لتزويد العالم القروي الماء الصالح

للشرب، سنة **2014**، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

11- تقرير مجوعة العمل الموضوعاتية حول: تقييم برنامج الكهربة القروية الشمولي، دورة أبريل **2016**، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

12- تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية حول: التنمية القروية مجال المناطق الجبلية: مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، دورة أكتوبر **2017-2018**، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

13- تقرير اللجنة الموضوعاتية المؤقتة المرتبطة بتقييم السياسات العمومية للمرفق العمومي لسنة **2019**، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين.

14- تقرير اللجنة الموضوعاتية المؤقتة لتقييم الإستراتيجية الوطنية للماء **2009-2020**، يناير **2021**، متوفر بالموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين.

7- النصوص القانونية:

أ- الظهائر والمراسيم الملكية:

- **الظهائر الملكية:**

1- ظهير شريف الصادر بتاريخ **22** ربيع الثاني **1375** الموافق ل **7** دجنبر **1955**، المتعلق بتعيين أول حكومة في مغرب الإستقلال برئاسة السيد امبارك لهبيل البكاي، الجريدة الرسمية عدد **2252**، **8** جمادى الأولى **1375**، الموافق ل **23** دجنبر **1955**.

2- ظهير شريف رقم **269 .1.56** الصادر بتاريخ ربيع الأول **1378** الموافق ل **28** أكتوبر **1956**، المتعلق بتعيين أعضاء حكومة امبارك لهبيل البكاي الثانية، بمقتضى الجريدة الرسمية عدد **2301**، بتاريخ ربيع الثاني **1376**، الموافق ل (**30** نونبر **1956**).

3- ظهير شريف رقم **1.58.152** الصادر بتاريخ الموافق ل **3** ذي القعدة **1377**، الموافق ل **12** ماي سنة **1958**، المتعلق بتعيين حكومة أحمد بلافريج، الجريدة الرسمية عدد **2378**، بتاريخ **14** ذي القعدة

1377، الموافق ل **23** ماي **1958**.

4- ظهير شريف **1.58.409** الصادر بتاريخ **21** جمادى الأولى **1378**، الموافق ل **24** دجنبر **1958** والمتعلق بتعيين حكومة عبد الله إبراهيم، الجريدة الرسمية عدد **2410** بتاريخ **22** جمادى الثانية **1378**، الموافق ل **2** يناير **1958**.

5- ظهير شريف رقم **1.60.145**، الصادر بتاريخ **1** ذي الحجة **1379**، الموافق ل **26** ماي **1960**، والمتعلق بتعيين خامس حكومة بتاريخ المغرب المستقل، والتي تولى رئاستها الملك محمد الخامس، الجريدة الرسمية عدد **2485** بتاريخ **15** ذي الحجة **1379**، الموافق ل **10** يونيو **1960**.

6- ظهير شريف رقم **1.61.06** لتنظيم الحكومة وتأليفها، الصادر بتاريخ **11** رمضان **1380**، الموافق ل **26** فبراير **1961**، الجريدة الرسمية عدد **2524**، بتاريخ **22** رمضان **1380**، الموافق ل **10** مارس **1961**.

7- ظهير شريف **1.61.166** بشأن تنظيم و تأليف الحكومة، الصادر بتاريخ **19** ذو الحجة **1380**، الموافق ل **2** يونيو **1961**، الجريدة الرسمية، عدد **2538**، **2** محرم**1381**، الموافق ل**16** يونيو**1961**

8- ظهير شريف الصادر بتاريخ **17** رجب **1382**، الموافق ل **14** دجنبر **1962**، القاضي بتنفيذ دستور **1962**، الجريدة الرسمية عدد **2616**، مكرر بتاريخ **1962/12/19**.

9- ظهير شريف رقم **1.63.026** الصادر بتاريخ السبت **10** شعبان **1382**هجرية، الموافق ل **5** يناير **1963**م، المتعلق بتشكيل وتشكيل الحكومة التي ترأسها الملك الحسن الثاني، الجريدة الرسمية عدد **2624**، بتاريخ **13** رمضان **1382**، الموافق ل **8** فبراير **1963**.

10- ظهير شريف رقم **1.63.341** الصادر بتاريخ (**25** جمادى الثانية)، الموافق ل **13** نونبر **1963**، والمتعلق بتعيين حكومة أحمد باحنيني، الجريدة الرسمية عدد **2665**، بتاريخ **5** رجب **1383**، الموافق ل **22** نونبر **1963**.

11- ظهير شريف رقم **1. 69 .311** المتعلق بتعيين أحمد العراقي وزيرا أولا، الصادر بتاريخ **11** ذي القعدة **1389**، الموافق ل**19** يناير **1970**، يغير بموجبه المرسوم الملكي رقم **67.555**، المتعلق بتعيين

حكومة محمد بنهيمة، الصادر بتاريخ **8** شعبان **1387**، الموافق ل**11** نونبر **1967**، الجريدة الرسمية عدد **2986**، بتاريخ **21** يناير سنة **1970**.

11- ظهير شريف رقم **1.70.177** الصادر بتاريخ جمادى الأولى **1390**، الموافق ل **31** يوليوز **1970**، المتعلق بتنفيذ دستور **1970**، الجريدة الرسمية، عدد **3013**، مكرر بتاريخ **1970/8/1**.

12- ظهير شريف رقم **1.71.133** ، الصادر بتاريخ **12** جمادى الثانية **1391**، الموافق ل **11** غشت **1971**، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية عدد **3068**، بتاريخ **12** جمادى الثانية **1391**، الموافق ل **18** غشت سنة **1971**.

13- ظهير شريف رقم **1.72.061** الصادر بتاريخ **23** محرم **1392**، (**10** مارس **1972**) ، المتعلق بتنفيذ دستور **1972**، الجريدة الرسمية عدد **3098**، بتارخ **28** محرم **1392**، الموافق ل **15** مارس **1972**.

14- ظهير شريف رقم **1.474.72**، الصادر بتاريخ **13** شوال **1392**، الموافق ل **20** نونبر **1972**، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة أحمد عصمان، الجريدة الرسمية، عدد **3138**، بتاريخ **13** شوال **1392**، الموافق ل **20** دجنبر سنة **1972**.

15- ظهير شريف رقم **1.74.240** الصادر بتاريخ **2** ربيع الثاني **1394**، الموافق ل **25** أبريل سنة **1974**، المتعلق بتعديل وزاري لحكومة أحمد عصمان الجريدة الرسمية عدد **3209** ، بتاريخ **8** ربيع الثاني **1394**، الموافق ل **1** ماي سنة **1974**.

16- ظهير شريف رقم **1.77.328**، الصادر بتاريخ **26** شوال **1397**، الموافق ل **10** أكتوبر **1977**، المتعلق بتشكيل وتنظيم حكومة أحمد عصمان، الجريدة الرسمية، عدد **3389**، بتاريخ **25** شوال **1397**، الموافق ل **12** أكتوبر سنة **1977**.

17- ظهير شريف رقم **1.79 . 77**، الصادر بتاريخ **30** ربيع الثاني **1399**، الموافق ل **29** مارس **1979**، المتعلق بتشكيل حكومة المعطي بوعبيد ، الجريدة الرسمية، عدد **3466**، بتاريخ **6** جمادى الأولى **1397**، الموافق ل بتاريخ **4** أبريل **1979**.

18- ظهير شريف رقم **1.80.275** بتاريخ **5** صفر **1401**، الموافق ل **13** دجنبر **1980**، يتعلق بتحديد إختصاصات كتاب الدولة وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض إختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، الجريدة الرسمية، عدد، **3558**، بتاريخ **1981/01/07**.

18- ظهير شريف رقم **1.81.395**، الصادر بتاريخ **7** محرم **1402**، الموافق ل **5** نونبر سنة **1981**، المتعلق بتعيين حكومة المعطي بوعبيد، الجريدة الرسمية، عدد **3603**، بتاريخ **20** محرم **1402**، الموافق ل **18** نونبر سنة **1981**.

19- ظهير شريف رقم **1.83.334**، الصادر بتاريخ **24** صفر **1404**، الموافق ل **30** نونبر سنة **1983**، المتعلق بتعيين كريم العمراني وزير أولا ، الجريدة الرسمية، عدد **3710**، بتاريخ **2** ربيع الأول **1404**، الموافق ل **7** دجنبر سنة **1981**.

20- ظهير شريف رقم **1.85 .69**، الصادر بتاريخ **20** رجب **1405**، الموافق ل **11** أبريل سنة **1985**، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية، عدد **3785**، بتاريخ **24** شعبان **1405**، الموافق ل **15** ماي سنة **1985**.

21- ظهير شريف رقم **1.86. 301**، الصادر بتاريخ **25** محرم **1402**، الموافق ل بتاريخ **30** شتنبر سنة **1986**، المتعلق بتغيير الظهير الشريف رقم **1.85.69**، الصادر بتاريخ **20** رجب **1405**، الموافق ل **11** أبريل سنة **1985**، المتعلق بتعيين حكومة عز الدين العراقي الجريدة الرسمية، عدد **3859**، بتاريخ **10** صفر **1407**، الموافق ل**15** أكتوبر سنة **1986**.

22- ظهير شريف رقم **1.92.137** الصادر بتاريخ **11** صفر **1413**، الموافق ل **11**غشت سنة **1992**، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية عدد **4164**، بتاريخ **19** صفر **1413**، الموافق ل **19**غشت سنة **1992**.

23- ظهير شريف رقم **1.92.155** صدر في **11** ربيع الثاني **1431**، الموافق ل **9** أكتوبر **1992**، المتعلق بتنفيذ دستور**1992**، الجريدة الرسمية عدد **4172** بتاريخ **16** ربيع الثاني، الموافق ل **14** أكتوبر**1992**.

24- ظهير شريف رقم**1.93.447** الصادر بتاريخ **2** جمادى الثانية صفر **1414**، الموافق ل **17** نونبر سنة **1993**، المتعلق بتعيين حكومة كريم العمراني، الجريدة الرسمية، عدد **4229**، بتاريخ **2** جمادى الثانية صفر **1414**، الموافق ل **17** نونبر سنة **1993**.

25- ظهيرشريف رقم **1.94.273** الصادر بتاريخ **4** محرم **1415**، الموافق ل **14** يونيو **1994**، المتعلق بتعيين حكومة عبد اللطيف الفيلالي، الجريدة الرسمية، عدد **4259**، بتاريخ **5** محرم **1415**، الموافق ل **15** يونيو سنة **1994**.

26- ظهير شريف **1.95.40** الصادر بتاريخ **29** شعبان **1415**، الموافق ل **27** فبراير **1995**، المتعلق بإعادة تعيين عبد اللطيف الفيلالي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية، عدد مكرر **4296**، بتاريخ **2** شوال **1415**، الموافق ل **3** مارس سنة **1995**.

27- ظهير شريف رقم **1.96.157** صدر في **23** جمادى الأولى **1417**، الموافق ل **7** أكتوبر **1997**، المتعلق بتنفيذ دستور**1996**، الجريدة الرسمية، عدد **4420**، بتاريخ **26** جمادى الأولى **1417**، الموافق ل **10** أكتوبر **1996**.

28- ظهير شريف رقم **1.98.37** الصادر بتاريخ **17** ذي القعدة **1418**، الموافق ل **16** مارس سنة **1998**، المتعلق بتعيين السيد عبد الرحمان اليوسفي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد **4571**، بتاريخ **24** ذي القعدة **1418**، الموافق ل **23** مارس سنة **1998**.

29- ظهير شريف رقم **1.02. 311** الصادر في **2** رمضان **1423**، الموافق **7** نونبر **2002**، المتعلق بتعيين السيد إدريس جطو وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد، **5055**، بتاريخ **6** رمضان **1423** الموافق ل **11** نونبر **2002**.

30- ظهير شريف رقم **1.07.194** الصادر بتاريخ **6** رمضان **1428**، الموافق ل **19** شتنبر سنة **2007**، المتعلق بتعيين السيد عباس الفاسي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية، عدد **5570**، بتاريخ **6** شوال **1428**، الموافق ل **18** أكتوبر سنة **2007**.

31- الظهير الشريف رقم **1.11.183** الصادر بتاريخ **3** محرم **1433**، الموافق ل **29** نوفمبر **2011**

المتعلق بتعيين السيد عبد الإله ابن كيران رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد **6000**، بتاريخ **5** محرم **1433**، الموافق ل فاتح ديسمبر **2011**.

32- الظهير الشريف رقم **1.12.01** صادر في **9** صفر **1433**، الموافق ل **3** يناير **2012** والمتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية عدد **6009** مكرر الصادرة بتاريخ **10** صفر **1433**، الموافق ل **4** يناير **2012** .

33- الظهير الشريف رقم **1.13.105** الصادر في **8** ذي الجحة **1433**، الموافق ل **14** أكتوبر **2013** والمتعلق بتغيير الظهير الشريف رقم **1.12.01** الصادر في **9** صفر **1433**، الموافق ل **3** يناير **2012** والمتعلق بتعيين أعضاء الحكومة بعد التعديل وزاري، الجريدة الرسمية عدد **6195** مكرر الصادرة بتاريخ **8** ذي الجحة **1433**، الموافق ل **14** أكتوبر **2013**.

34- الظهير الشريف رقم **1.13.50** المتعلق بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية، الصادر في **21** من جمادى الثانية **1434**، الموافق ل **2** مايو **2013**، الجريدة الرسمية، عدد **6153**، بتاريخ **20** مايو **2013**.

35- الظهير الشريف رقم **1.14.102** المتعلق بإحداث جائزة محمد السادس لبرنامج محو الأمية بالمساجد، الصادر في **20** من رجب **1435**، الموافق ل **20** مايو **2014** الجريدة الرسمية، عدد**5467**، **26** يونيو **2014**.

36- الظهير الشريف رقم **1.14.101** بشأن وضع برنامج محو الأمية بالمساجد، الصادر في **20** من رجب **1435**، الموافق ل **20** مايو **2014**، الجريدة الرسمية عدد **6268**، بتاريخ **26** يونيو **2014**.

37- الظهير الشريف رقم **1.14.103** المتعلق بإحداث معهد محمد السادس لتكوين الأئمة والمرشدين والمرشدات، الصادر في **20** من رجب **1435**، الموافق ل **20** مايو **2014**، الجريدة الرسمية، عدد **6268**، **26** يونيو **2014**.

38- الظهير الشريف رقم **1.14.104** المنظم لمهام القيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم، الصادر في **20** من رجب **1435**، الموافق ل **20** مايو **2014**، الجريدة الرسمية، عدد **6268**، **26** يونيو **2014**.

39- الظهير الشريف رقم **1.15.71** المتعلق بتنظيم جامعة القرويين، الصادر في **7** رمضان **1436**، الموافق ل **24** يونيو **2015**، الجريدة الرسمية، عدد **6372**، **25** يونيو **2015**.

40- الظهير الشريف رقم **1.15.75** المتعلق بإحداث مؤسسة محمد السادس للعلماء الأفارقة، الصادر في **7** من رمضان **1436**، الموافق ل **24** يونيو **2015**، كما وقع تغييره بالظهير الشريف رقم **1.16.81** الصادر في **16** من رمضان **1437**، الموافق ل **22** يونيو **2016**، المنشورين بالجريدة الرسمية، على التوالي، عدد **6372**، **25** يونيو **2015**، وعدد **6513**، **31** أكتوبر الأول **2016**.

41 - ظهير شريف رقم **1.17.04** الصادر في **18** جمادى الاخرة **1438**، الموافق ل **17** مارس **2017** والمتعلق بتعيين السيد سعد الدين العثماني رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد **6554** جمادى الثانية **1438**، الموافق ل **23** مارس **2017**.

- **المراسيم الملكية:**

1- المرسوم الملكي رقم **138 .65** الصادر بتاريخ **8** صفر **1385**، الموافق **8** يونيو **1965**، المتعلق بتشكيل الحكومة التي ترأسها الملك الحسن الثاني، الجريدة الرسمية ، عدد **2746**، بتاريخ **16** صفر **1385** الموافق ل **16** يونيو **1965**.

2- المرسوم الملكي رقم **555.67** الصادر بتاريخ بتاريخ **8** شعبان **1387**، الموافق ل **11** نونبر **1967**، المتعلق بتشكيل وتنظيم الحكومة التي ترأسها محمد بنهيمة، الجريدة الرسمية **2872**، **12** شعبان **1987**، الموافق ل **15** نونبر **1967**.

3- المرسوم الملكي رقم **856.66** المتعلق بتعيين الأمين العام للحكومة بتاريخ **24** أكتوبر **1966** الموافق ل **9** رجب **1386**، الجريدة الرسمية عدد **2817**، بتاريخ **26** أكتوبر **1966**.

4- المرسوم الملكي **555.67** بتاريخ **8** شعبان **1387**، الموافق ل **11** نونبر **1967**، المتعلق بتعيين وتشكيل حكومة محمد بنهيمة، الجريدة الرسمية **2872**، **12** شعبان **1387**، الموافق ل **15** نونبر **1967**.

ب- المشاريع والدساتير المغربية:

1- مذكرة عبد الكريم مراد سنة **1906**.

2- مذكرة الحاج علي زنيبر بن أحمد سنة **1906**.

3- مذكرة جماعة لسان المغرب **1908**.

4- مشروع دستور **1908**.

5- دستور المملكة المغربية، الصادر في **14**دجنبر **1962**.

6- دستور المملكة المغربية، الصادر في **31** يوليوز**1970**.

7- دستور المملكة المغربية، الصادر في **15**مارس **1972**.

8- دستور المملكة المغربية، الصادر في **14**أكتوبر **1992**.

9- دستور المملكة المغربية، الصادر في **7**أكتوبر**1996**.

10- دستور المملكة المغربية، الصادر في **29** يوليوز **2011**.

ج- القوانين التنظيمية:

1- القانون رقم **41.90** المحدث بموجبه محاكم إدارية، الجريدة الرسمية عدد **4227**، بتاريخ **11** مارس **1993**.

2 - القانون التنظيمي رقم **128.12** المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، الجريدة الرسمية، عدد **6282**، الصادرة بتاريخ **17** شوال **1435**، الموافق ل **14** أغسطس **2014**.

3- القانون التنظيمي رقم **085.13**، المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية عدد **6282** الصادرة بتاريخ **17** شوال **1435**،الموافق ل **14** أغسطس **2014**.

4- القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية رقم **066.13**، الجريدة الرسمية عدد **6288**، الصادرة بتاريخ **8** ذو القعدة **1435**، الموافق ل **4** سبتمبر **2014**.

5- النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة **2014** كما أقره مجلس المستشارين في في جلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء **21** من رجب **1435**، الموافق ل **21** ماي **2014** - وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء **03** رمضان **1435**، الموافق ل فاتح يوليوز **2014**- وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء **06** محرم **1437**، الموافق ل **20** أكتوبر **2015**.

6- القانون التنظيمي رقم **065.13** المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الجريدة الرسمية عدد **6348**، بتاريخ **12** جمادى الثانية **1436**، الموافق ل **2** أبريل**2015**.

7- النظام الداخلي لمجلس النواب سنة **2017**.

8- النظام الداخلي لمجلس المستشارين سنة **2020**.

9- القانون التنظيمي رقم **02.12** المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين **49** و**92** من الدستور، الجريدة الرسمية عدد **6744**، بتاريخ **10** جمادى الأولى **1440**،الموافق ل **17**يناير**2019**.

د- القرارات التنظيمية والقضائية:

1- قرار الأمين العام للحكومة رقم **2690.10** الصادر في **22** محرم سنة **1432** الموافق، ل **28** دجنبر **2010**، القاضي بإحداث الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية للأمانة العامة للحكومة.

2- قرار المحكمة الدستورية رقم **2015/953** الصادر بتاريخ **24** فبراير **2015**.

8- الخطب والحوارات الملكية:

1- خطاب الملك الراحل محمد الخامس في **18** شوال **1377**، الموافق ل **8** ماي **1958** (العهد الملكي)، الجريدة الرسمية، العدد **2378**، **23** ماي **1958**.

2- خطاب الملك محمد الخامس يوم **25** سنة **1960**، إنبعاث أمة، المطبعة الملكية، الجزء الخامس **1959**-

1960.

3- خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ **4** غشت **1971**، سلسلة إنبعاث أمة، الملك الحسن الثاني، ملك المغرب، العدد السادس عشر، سنة **1971**.

4- خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ **13** أكتوبر **1978** بمناسبة إفتتاح الدورة البرلمانية الأولى للبرلمان: السنة التشريعية **1979 -1978**، مأخوذ من الوقع الإلكتروني لمجلس النواب.

5- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء **6** نونبر **1983**، جريدة العلم **7** نونبر**1983**، العدد **12138**.

6- نص خطاب العرش ليوم **3** مارس **1991**، سلسلة خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، منشورات وزارة الإعلام، الرباط،**1**مارس **1992**.

7- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة الذكرى التاسعة والثلاثون لثورة الملك والشعب، سلسلة إنبعاث أمة، مديرية الوثائق الملكية، الجزء السابع والثلاثون **1992**.

8- خطاب العرش للملك الحسن الثاني ليوم **3** مارس **1993**- سلسلة إنبعاث أمة- الجزء **38**، الرباط **1993**.

9- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء يوم السبت **6** نونبر **21** جمادى الأولى **1414**، الموافق لـ **6** نونبر **1993**، مجلة دعوة الحق، العدد **301**، جمادى الأولى – جمادى الثانية **1414**/ نونبر- دجنبر**1993**.

10- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة إفتتاح الدورة التشريعية الأولى في أكتوبر**1994**، مأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

11- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة إفتتاح السنة التشريعية بتاريخ **11** أكتوبر**1996**، مأخوذ من الموقع الإكتروني لمجلس النواب المغربي.

12- خطاب الملك بمناسبة عيد العرش بتاريخ **3** مارس **1998**، سلسلة إنبعاث الأمة، الجزء **43** سنة **1998**.

13- حديث الملك الحسن الثاني لجريدة ليبيراسيون الفرنسية يوم **7**يونيو **1992**، المركز الوطني للتوثيق، خطب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني.

14- حديث الملك الحسن الثاني لجريدة لومند الفرنسية يوم **2** شتنبر **1992**، المركز الوطني للتوثيق، خطب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني.

9– الوثائق الرسمية:

1- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، عدد **29**، السنة التشريعية **2016-2017**، الدورة الإستثنائية، بتاريخ **3** أبريل **2017**.

2- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، عدد **58**، السنة التشريعية **2017-2018**، دورة أبريل **2018**، **10** شتنبر **2018**.

3- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة **2012**، الأمانة العامة للحكومة **2012**.

4- حصيلة النشاط الحكومي بالبرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة **2011-2016**، وزارة الدولة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني.

5- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة **2013**، الأمانة العامة للحكومة **2013**.

6- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة **2014**، الأمانة العامة للحكومة **2014**.

7- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة **2015**، الأمانة العامة للحكومة **2015**.

8- حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة وأفاق المستقبل، خلال الفترة الممتدة بين فاتح يناير إلى متم أكتوبر سنة **2016**، الأمانة العامة للحكومة **2016**.

9- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان **2015-2016**، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

10- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة **2017** وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر **2017**.

11- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة **2018** وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر **2018**.

12- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة **2019** وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر**2019**.

13- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة **2020** وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر **2020**.

14- حصيلة الأمانة العامة للحكومة برسم سنة **2021** وأفاق عملها، الأمانة العامة للحكومة نونبر **2021**.

15- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان يناير –أكتوبر **2012**– وثائق الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

16- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان **2013-2014**، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

17- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان **2014-2015**، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

18- حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان **2015-2016**، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني.

19- مذكرة للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل خلال الفصل الثاني من سنة **2001**.

20- مذكرة للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل خلال الفصل الثاني من سنة **2001**.

21- نشاط مجلس المستشارين في مجال مراقبة العمل الحكومي، دورة أكتوبر **2017**، الولاية التشريعية **2016-2021**، الأمانة العامة لمجلس المستشارين، مديرية التشريع والمراقبة.

22 - نشرة مداولات مجلس النواب لدورة أبريل **30** لسنة **2019**، الجريدة الرسمية للبرلمان عدد **88**، بتاريخ **29** ماي**2019**، الموافق ل **25** رمضان **1440**.

23- نشرة مداولات مجلس المستشارين لدورة أبريل **30** لسنة **2019**، الجريدة الرسمية للبرلمان عدد **72**، في **3** يونيو **2019**، الموافق ل **28** رمضان **1440**.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية.

1- LES OUVRAGES:

A- OUVRAGES générales:

1- Abdallah Laroui: (les origins socials et culturelles du nationlisme Maroccain 1830-1992), François Mapero, Paris 1977.

2- Abedrrahim Ouardighi: (Le Maroc de la vie parlementaire à l'état d'exception:1963-1965), édition Moncho, Rabat 1984.

3- André Hauriou : (Droit Constitutionnel et Institutions Politiques), Paris, 1970.

4- Andrè Hauriou: (Droit constitutionnel et institutions Politiques), L.G.D.J, Paris, 1974.

5- André de laubadère -Jean-Claude Venezia-Yves Gaudemet: (Traite de Droit Administratife: Tome 1, Droit administratif général: Organisation et action de l'administration, La juridiction administrative),15 éme édition L.G.D.J, 1999.

6- Arnaud Haquet :(La loi et le règlement), L.G.D.J, Paris, 2007 .

7- Bernard Chantebout : (Droit Constitutionnel), Dalloz, Paris 20 ème édition, Paris, 2003.

8- Bernard Chantebout: (Droit constitutionnel et science politique), Armand colin,16ème , édition Paris, 1999.

9- Bernard strin: (les sources constitutionnelles du droit administratife), librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1989.

10- Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux : (Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux), L.G.D.J, Paris, 2002.

11- Bernard Perret: (L'évaluation des politiques publiques), édition, La Découverte, Paris, 2008.

12- Claude Leclercq: (Droit constitutionnel et institutions politiques), litec, 10 éme édition, Paris, 1999.

13-Charles Debbasch: (président de la république et premier ministre dans le systéme de la V républiques, duel ou duo ?), RDP, 1982.

14-Charles Debbasch: (La Vème république), 2ème édition, Economica, Paris, 2001.

15- CHarles Debbasch - Frederic Colin: (Administration publique), 6 éme édition, Economica, Paris 2005.

16- Charlot Monica: (Institutions et Forces Politiques du Royaume-Uni), Masson /Armand colin, Paris,1995.

17- Claude Palazzoli: (le Maroc Politique: de L'indépendance a 1973) , la Bibliothéque Arabe Sindbad,1977.

18- Constantinesco Vlad et Stéphane Pierré caps: (Droit consititionnelle), Presses Universitaires de France - P.U.F.7éme édition, 2016.

19- Didier Massu: (le parlement sous la V éme républic), 3éme édution, que sais – je ? P.U.F, Paris,1996.

20- dimitri George Lavroff: (le systéme politique francais: la V République), Dalloz, Paris1982.

21- Dominique ROUSSEAU: (Droit du contentieux constitutionnel), Montchrestien, 3éme édition, Paris, 1993.

22- Dimitri Georege Lavroff: (la pratique de ma conduite des affaires étrangéres, in la conduite e ma politique étrangéres de la France sous la V éme République), presses universitaires de Bordaux,1995.

23- François Terré: (Introduction générale au droit), Dalloz, 7ème édition, paris.

24- *Francis* Hamon – *Michel* . Troper: (Droit Constitutionnel), L.G.D.J, Paris, 28 ème , édition, Paris, 2003.

25- François Luchaire: (les source des compétences législatives et réglémentaires), AJDA, juin 1979.

26- François de la Saussay -Frédéric Dieu: (droit constitutionnel et institutions politiques), hachette, Paris, 2000.

27- Georges Burdeau :(Méthode de la science politique), Dalloz,Paris 1959.

28- Goerge Burdeau: (droit constitutionnel et institutions Politiques), L.D .J ,16 éme édition, Paris, 1974.

29- Georges Burdeau: (Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques), 21 édition, L. G.D.J, Paris1984.

30- Goerges Burdeau: (manuel droit Constutitionnel), 21ème édition, L.G.D.J, Paris,1988.

31- Henry ROUSSILLON: (Le conseil constitutionnel), Dalloz, 4 éme édition, Paris, 2001.

32- Jacques CADART: (Institutions politiques et droit constitutionnel), L.G.D.J, Paris, 1975.

33- Jean Massot: (l'arbitre et le capitaine -Essai sur la responsabilité présidentielle -), Flammarion,1987.

34- Jean GIQUEL et Jean Eric GIQUEL: (Le droit constitutionnel et les institutions politiques), édition Montchretin, 2008.

35- Joseph Partélemy et Paul Duez: (trait de droit Constitutonnel), édition Pantheon-Assas, Paris, 14 décembre 2004.

36- Mustapha Sehimi: (La politique étrangére du Maroc), Center d'Etude stratégique, Annales,1988.

37- Marcel Perlot: (Institution Politiques et Droit Constitutionnel), Dlloz,Paris,7 ème édition, 1978.

38- Maurice Duverger: (Institution politiques et Droit cnstitutionnel), Paris presses universitaires de France, 1970.

39- Maurice Duverger: (Droit constitutionnel et systéme Politiques), thémis, Sciences Politique, 18 éme édition, entiérement, refondu, Paris presses universitaires de France (PUF), 1976.

40- Michel Ameller: (les questions instrument du controle parlementaire), L. G. D. I, paris, 1964.

41- Omar Bendourou: (le régime politique marocaine), Dar Al Qalam, 2000.

42- Olivier DUHAMEL: (Histoire Constitutionnelle de la France), Seuil, Paris, 1995.

43- Paul Jaques Jean: (Droit Constitutionnel et Institutions politiques), 3 ème édition, Dalloz, Paris, 1980.

44- Pierr Pactet: (Institutions politiques Droit constitutionnel); 11 édition; entierement refondue; Masson; paris; 1992.

45- Pierre Pactet et Firdinand Melin Soucramanien: (droit constitutionnel), Dalloz, 26 éme edition, Paris 2007.

46- Pierre Albertini: (le droit de dissolution et les systèmes politique français), Presse universitaire de France, Publication de l'université de Rouen, 1978.

47- Pierre lalumière et André Demichelle: (Les régimes parlementaire européens), Presses universitaires de de France Paris, 1966.

48- Phillippe Ardant: (Institutions politiques et Droit Constitutionnel), 8 ème édition, Delta, L.G.D.J, France, 1980.

49 - Philippe ARDANT: (droit constitutionnel et institution politiques), 16 ème édtion, L,G,D,J, paris.2006.

50- Philippe Ardant et Betrand Mathieu: (institution politiques et droit constitutionnel), 20 ème édition, LGDJ, Montchrestien, 2008.

51- Philippe lauvaux: (la dissolution des assemblées parlementaires), édition économica, paris ,1983.

52- Portelli Hugues : (Droit constitutionnel), Dalloz, 3ème édition, Paris, 1999.

53- René Chapus: (de la soumission au droit des règlement autonomes), Dalloz, Paris, 1960.

54- Richard Moulin: (le présidentialisme et la classification des régimes

politiques), L.G.D.J, Paris,1978.

55- Raymon Carré De Malbery: (Contribution a theorie generale de l'etat),édition Dlloz, Paris, 2004.

56- Rokia El Mossadeq: (jeu de Consensus et développement Constotutionnel et Electoral au Maroc), A.A.N, 1992, CNRS, Edit Paris,1994.

B- <u>OUVRAGES Spécialisées:</u>

1-Jacques Fournier: (le travail gouvernemental), Dalloz , Paris,1987.

2-mohammed LHBABI: (legouvernement marocaine à l'aube du 20 Siécle); édition maghrebines; casablanca; 1975.

3- Mohammed Nabih: (du grand vizir : au chef du governement), knard – andenauer- stiftung e.v, édition 2017.

4- Michel GUIBAL: (la forme du gouvernement Maroccain: la constitution du 31juillet 1970), R.J.P.I.C, 1971.

2-<u>Theses et Mémoires:</u>

A-<u>Theses:</u>

1- Samir lyazidi: (l'institutien de premier minister au maroc), thése de doctorat en droit public, faculté de droit, agdal, Rabat, 2003-2004.

2- TALEB Tahar: (Le Président de la République secrétaire général du F.L.N), Thèse pour l'obtention du grade de Doctorat d'Etat en droit, Université Clermont 1, Faculté de droit et des sciences politiques, 1985.

B- Mémoires:

1- Mohemmed Ben skour: (l'institution du premier ministre aspect gouvernemental, aspect administratif), mémoire du cycle supérieur de l'ENAP, RABAT, 1986.

2- Mohammed Madani: (le Mouvement national et la question constitutionnelle 1930-1962), Mèmoire de DESE, Droit public,Universitè Mohammed v, Agdal, Rabat, 1982.

3 - Mustafa khidri: (essai sur la légalité au maroc), DES en droit public, université, Mohammed V, rabat,1983.

4- Saif Eddinne Senouci: (le premier ministre dans le systéme constitutionnelle Marocain), DESA,en droit public ,faculté de droit Agdal, Rabat.

2- ARTICLES:

1- Assma Ahmyiane: (Le pouvoir législatif au Maroc entre rationalisation et auto rationalisation parlementaire), Journal d'Economie, de Management, d'Environnement et de Droit (JEMED), ISSN 2605-6461, Vol 2. N°2, mai 2019.

2- Goerge Morange: (Situation et repports des pouvoirs publics en cas de dissolution), in R.D.P, 1978.

3- Le Maroc vote: les élection législatives en chiffers (1963-2011), sous la derection de Nabile Moline,TAFRA, TELQUEL MEDIA.

4- Mohammed Madani: (le champs politique au prisme de la réforme constitutismmelle (1999-2011): de la mon inscription de la constitution dans l'agenda royal au texte du 29 juillet), Revue marocaine des science politique et sociales, juin 2012 , volume V, N °3.

5- Mohamed Madani: (Les Commissions parlementaires d'enquêt: L'institution parlementaire au Maroc), Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement ,1ère Ed, 2000 , Rabat , série Thèmes actuels, n°23.

6- Noureddine JALLAL: (héritage politique et phénoméne constitutionnel dans le système politique: marocain l'impossible institutionalisation), Bulletion Economiques et sociale du maroc, N° 167, juin 2010.

7- Michel Rosusset: (l' evoulution constitutionnelle du maroc, de mohammed V a mohammed VI), Remald, série (thémes actuels), N : 77, 2012.

8- Michel Bauer: (Des Elites Légitimes?), Revue problèmes politiques et sociaux, (no,848 décembre 2000).

9- Omar Bendourou: (Parlement et démocratie au maroc), dans: L'Institution parlementaire au Maroc, Série thémes actuels; REMALD, no. 23, (2000).

10- Piérre AVRIL: (le parlement législateure), Revue française de science politique, Vol. 31, Numéro 1 FÉVRIER 1981.

11- Piérre Avril - Jean Gicquel: (chronique constitionnelle), revue francais d études constitionnelle et politiques, (pouvoirs), N: 13, 1980.

12- Steve Jacob: (Approche comparative des politiques d'évaluation), Pyramide, revue du Centre d'études et de recherches en administration publique de l'ULB, N° 1, 2000.

13- Zakaria Daoud: (Maroc les premiers pas de gouverneur Yossoufi), Maghreb, Machrek, N167/07/09, 1998.

ثالثا: المراجع باللغة الإنجليزية:

- Books:

1- Ralph. J.D Braibanti: (Political and Administrative Development), Durham, North Carolina, Duke University Press1969.

2- Samuel P. Huntington: (Political Development and Political Decay:Political Modernization), Claud E. Welch. California ,Wadsworth,1967.

فهرس المحتويات

ملخص البحث:

ليست لأهمية مؤسسة رئيس الحكومة كمؤسسة ترتبط في النظم السياسية الحديثة بعملية إتخاذ القرار السياسي، وتحريك دواليب الجهاز الإداري للدولة على مختلف مستوياته في حاجة للمزيد من الإثبات، وهذا الإرتباط القوي هو ما يضفي أهمية خاصة على موقع هذه المؤسسة في النظم السياسية، فبصرف النظر عن أية أحكام ((قيمية)) تظل مؤسسة رئيس الحكومة مرآة عاكسة للنظام السياسي القائم.

ومن خلال الإستناد إلى نظرة تحليلية مستقاة من التطورات النظرية والواقعية لمؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي، حاول البحث وضع مقاربة موضوعية للفلسفة العامة التي أسسها في رسمه لهذه المؤسسة، عبر مطالعة تركيبها القانوني، ونظام أداء وظائفها وأدوارها، وكيفية وأساليب عملها السياسي إنسجاما مع ميكانيزمات التغيير الحاصلة.

وقد ركز البحث هنا على معالجة مدى تطابق ممارسة رئيس الحكومة لصلاحياته، بقدر يتناسب مع موقعه وحجم المسؤوليات المنصوص عليها دستوريا، فلئن كانت الملكية البرلمانية هي غاية ومقصد الإصلاح الدستوري الأخير، الذي نصب رئيس الحكومة رئيسا للسلطة التنفيذية، فهو لا يلغي بذلك الصلاحيات التنفيذية للملك كونه يبقى فوق كل السلط، بصفات وصلاحيات تشكل مركز الثقل داخل مجال التنفيذ، بحيث يبقى رئيس الحكومة رغم التحسن الملموس في مكانته وصلاحياته، مجرد معين للملك على تحمل أعباء الدولة وأمانتها العظمى.

لكن بمقاربة لجوهر ممارسة رئيس الحكومة لهذا الدور يتكشف ما يعتريه من قصور، يتمثل في الأساس كونها ظلت مرتبطة بالضوابط والميكانيزمات التي كانت عليها ما قبل دستور **2011** بشكل لا يواكب الإصلاح المنجز، والتي تثبته على صورته القديمة كوزير أول وليس برئيس للحكومة.

ولعل ما يتجلى من هذا المشهد هو تجسيده بعدا تنازعيا لا جدال فيه بين نص الدستور والممارسة السياسية، ما يفرز بالنتيجة ضبابية وضيق أفق تطور المؤسسة محل الدراسة، اللهم إذا ما توفر ما يمكن لهذه المؤسسة من الإنفتاح على آفاق الإصلاح المنشودة.